

**RELACIONAMENTO INTERORGANIZACIONAL ENTRE O DETRAN.SP E O PROGRAMA POUPATempo: ESTUDO EM UMA UNIDADE DO INTERIOR DE SÃO PAULO**

**Igor Araújo dos Santos – UNIFEB**

**Andréia de Abreu Siqueira – UNIFEB/FATEC**

**Resumo:** a dinâmica competitiva das últimas décadas, muito decorrente da intensificação do processo de globalização e interdependência dos mercados, tem trazido um novo cenário de atuação para as empresas. Nesse cenário, torna-se cada vez mais difícil sobreviver sozinha, forçando a busca por alianças estratégicas e ações de parcerias entre as empresas em suas cadeias de valor. A busca por alianças estratégicas tem também sido observada em organizações públicas. Entre os motivos, estão a busca pela melhoria nos níveis de serviço aos cidadãos, maior transparência e confiabilidade e otimização no uso dos recursos. Enfim, uma busca pela melhoria do desempenho. Este artigo se situa neste recorte de discussão, tendo como propósito diagnosticar como tem ocorrido a inter-relação entre o programa Poupatempo e o Detran.SP em uma unidade do interior do estado de São Paulo, levantando os ganhos obtidos na prestação de serviços e as dificuldades enfrentadas. Para tanto, realizou-se um estudo de caso sendo utilizadas as técnicas de entrevista com gestores e profissionais técnicos do Detran, análise documental e observação direta, durante o segundo semestre de 2019. Os resultados apontaram que houve uma otimização nos processos de prestação de serviços realizados pelo Detran, tanto para a organização em si como para os usuários. O alinhamento com o programa Poupatempo, especialmente por meio da sua filosofia de nível de atendimento, foi crucial no redesenho dos processos. No entanto, observou-se a presença de algumas dificuldades nesse inter-relacionamento, com destaque para ausência de confiança, desalinhamento de informações, choque entre os modelos de gestão e diferenças no nível de qualificação profissional.

**Palavras-chave:** Relacionamento Interorganizacional. Parceria Público-Privada. Reestruturação. Programa Poupatempo.

## 1. Introdução

O mercado está cada vez mais exigente no que diz respeito à qualidade, tanto de produtos como de serviço, inclusive em padrão de atendimento. A noção de valor ao cliente tem superado a concepção meramente econômica, sendo agregada também a concepção de satisfação. Mediante essa complexidade acirrada pelo processo de globalização, as empresas devem ser capazes de se adaptarem a esse ambiente competitivo e dinâmico. Portanto, a concepção de competir de forma isolada no mercado é cada vez menos interessante.

A união entre empresas inter-relacionadas permite lidar melhor com as incertezas do mercado que está em constante mudança (FRANCO, 2007). Conforme destacam MacLennan et al. (2020, p. 48) “empresas de diferentes portes e setores têm atuado conjuntamente em relações interorganizacionais estrategicamente arranjadas, destacando-se as interações organizacionais que ocorrem concomitantemente às relações competitivas”. Da concepção de relacionamento interorganizacional emergem as teorias de alianças estratégicas, redes de empresas, redes de inovação, cadeia de valor, *clusters* e arranjo produtivo local, cujos conceitos e modelos são aplicados em diversos seguimentos, inclusive na prestação de serviços públicos (NOGUEIRA, 2016; CORREIA; MENDES; BILHIM, 2019; MOURA; FREIRE; KEMPNER-MOREIRA, 2020)

A prestação de serviços nas organizações públicas é comumente associada à má qualidade de atendimento e à demora na execução. Para mudar essa imagem, a gestão pública tem buscado uma reconfiguração do seu formato, isso incluindo a maneira como estruturam suas funções e os parâmetros de desempenho quanto à execução dos seus serviços, inclusive aqueles diretamente voltados à comunidade (OLIVEIRA, 2014). No estado de São Paulo, um exemplo nesse sentido é a criação do programa Poupatempo.

O programa Poupatempo é considerado uma iniciativa de sucesso de parceria público-privada, se tornando um exemplo de melhoria da gestão pública e de evolução na prestação de serviços públicos, mudando a imagem dos órgãos a ele ligados (BRASIL, 2018). O programa exigiu a unificação de diversos órgãos públicos e empresas privadas em um único local, melhorando a inter-relação que já era necessária para a execução dos serviços antes da unificação.

Apensar de estarem situadas em um mesmo espaço, por se tratar de organizações diferentes em termos da sua natureza e dinâmica de funcionamento, essa mudança intensificou a necessidade da criação de um relacionamento interorganizacional para que os procedimentos pudessem passar a ser realizados dentro de melhores parâmetros de qualidade, tais como: nível de atendimento, otimização de tempo de processo, clareza e confiabilidade das informações aos usuários. Para tanto, os processos foram remodelados e o layout desenhado de modo a permitir o fluxo desses processos entre as organizações e não mais os usuários sendo responsáveis por carregar as informações e documentos de uma para outra.

Apesar de o programa deter uma alta taxa de aprovação do público, ainda existem pontos a serem melhorados. Isso porque o relacionamento entre organizações com missão, visão e valores distintos não é algo simples, demandando um esforço gerencial intenso e constante. Além do claro estabelecimento de processos e procedimentos para a execução das tarefas, deve haver entre as partes um alto nível de confiança e troca de informações e, quando ocorrer conflitos, devem ser rapidamente solucionados para que não ocorra o distanciamento gradual até o ponto de se tornar definitivo.

É neste contexto que este trabalho se insere, tendo como propósito diagnosticar como tem ocorrido a inter-relação entre o programa Poupatempo e o Detran.SP em uma unidade do

interior do estado de São Paulo, levantando os ganhos obtidos na prestação de serviços e as dificuldades enfrentadas.

O artigo está estruturado em cinco seções, a contar desta Introdução. A seção 2 apresenta uma revisão da literatura especializada sobre relacionamento interorganizacional e a descrição do programa Poupatempo juntamente com a reestruturação do Detran ocorrida a partir da participação no programa. A seção 3 dedica-se à apresentação do método de pesquisa utilizado na pesquisa de campo. Na sequência (seção 4), os resultados são apresentados de maneira sistematizada, seguidos das considerações finais (seção 5).

## 2. Relacionamento interorganizacional

Desde a década de 1950 o uso de redes tem sido destaque em diversas áreas de pesquisa. Amato Neto (2000) destaca que a cooperação entre empresas pode viabilizar o atendimento de necessidades de difícil satisfação, caso cada empresa tenha atuação isolada. Elenca as seguintes vantagens da cooperação produtiva: combinação de competências, divisão de ônus referente à realização de pesquisas tecnológicas, compartilhamento de riscos e custos relativos à exploração de novas oportunidades, fortalecimento do poder de compra e fortalecimentos da força competitiva.

Estas relações entre empresas podem se dar de várias maneiras. Alguns exemplos são os consórcios (empresas com necessidades similares criam uma nova entidade que preencha a necessidade de todas), as alianças, parcerias (envolvimento de vários parceiros em diferentes estágios de um processo de negócio), *joint-ventures* (constituição de um novo negócio ou ampliação de algum existente), entre outros. Cada uma destas enfoca interações específicas entre empresas.

Segundo Oliver (1990, p. 241) os relacionamentos interorganizacionais são “transações relativamente contínuas, fluxos e ligações que ocorrem entre uma organização e outra ou mais organizações em seu ambiente”. Assim, toda troca de valores entre duas ou mais organizações constitui um relacionamento interorganizacional. Outros termos também são utilizados para a conceituação deste tipo de relacionamento, sendo os mais comuns: redes, coligações, alianças estratégicas e relacionamentos interfirma (ARANHA, 2009).

As organizações presentes nesse relacionamento são independentes, mas optam por unir procedimentos específicos de forma conjunta. Os principais objetivos encontrados para esse tipo de relacionamento são: criação de novos mercados, amparo de custos, ameaças em pesquisas e criação de novos produtos, gestão da informação e novas tecnologias, definição de marcas de qualidade, proteção de interesses, ações de marketing, entre outros (BALESTRIN; VARGAS, 2002). Esse tipo de relacionamento nasce pela possibilidade de alcançar metas que individualmente seria mais complicado ou impossível, isto é, são feitas parcerias para suprir limitações, viabilizando o que não era possível fazer sozinho.

As organizações participam de um relacionamento interorganizacional não por simplesmente participar: sempre existe um ou mais motivos que influenciam essa decisão. Para Aranha (2009) a busca por uma aliança estratégica pode ser motivada pela existência de um problema que transcende as forças da organização quanto à sua magnitude e complexidade. Apesar das diferenças entre os aliados no que diz respeito a crenças, valores, pontos de vista e interesses até mesmo individuais, a atuação conjunta para enfrentar determinadas situações ainda é uma melhor alternativa do que uma atuação isolada.

De acordo com Noleto (2003) *apud* Aranha (2009) as características das alianças estratégicas são: compromisso de longo prazo, relação recíproca com estratégia

compartilhada, detalhamento das ações conjuntas e dos projetos comuns, preservação da identidade e autonomia de cada parceiro, disposição em dar oportunidades iguais aos parceiros envolvidos, compartilhamento de riscos e sucessos, acesso a novas frentes de atuação e solução para limitações financeiras.

Outros fatores que levam as organizações a optarem pelo alinhamento com outras organizações em uma cadeia produtiva são apresentados por Oliver (1990), quais sejam:

- **Necessidade**: as organizações estabelecem acordos e vínculos para cumprir obrigações legais ou regulatórias;
- **Assimetria**: o relacionamento interorganizacional é induzido para exercer um poder, influencia ou controle potencial de uma organização sobre as outras, devido à escassez de recursos que possuem;
- **Reciprocidade**: diferente da assimetria, as relações são formadas na base da reciprocidade. Este fator é baseado na colaboração, coordenação e cooperação entre as partes, o que difere da assimetria em que exerce um poder. Os objetivos e metas são mútuos e benéficos;
- **Eficiência**: o objetivo desse fator são os custos da organização, os operacionais e os de transações, desta forma tem como foco a melhoria interna da organização e não externa;
- **Estabilidade**: o ambiente causa uma incerteza devido à escassez de recursos, falta de conhecimento e a pouca previsibilidade das variáveis ambientais, diante disso as organizações estabelecem e gerenciam relações interorganizacionais para obter uma melhor estabilidade e previsibilidade do ambiente;
- **Legitimidade**: surge da Teoria Institucional, em que o ambiente institucional pressiona as organizações a justificar suas práticas e resultados. Através destas pressões, as organizações são motivadas a aumentar a própria legitimidade na intenção de seguir as leis, normas e crenças, sempre atingindo as expectativas já existentes do ambiente.

Para o autor um desses fatores já é o suficiente para motivar a organização a entrar em relacionamentos interorganizacionais, entretanto é comum que a decisão de estabelecer esse tipo de relação seja fundamentada em mais de um fator.

Existem diversos estudos sobre a influência desses fatores na criação de relacionamentos (por exemplo - BALESTRIN, 2005; MARTINS, 2008; CASTRO, 2007). Entre eles, Balestrin (2005, p. 39) apresenta que “outro fator altamente crítico na formação das redes interorganizacionais está relacionado à necessidade de flexibilização das organizações, provocado pelo crescente processo de competição e instabilidade que exige das empresas velocidade e adaptabilidade”. Desta forma, a procura de flexibilidade é outro fator em que os relacionamentos interorganizacionais são motivados, sendo acrescentada aos já apresentados por Oliver (1990) como: as organizações têm como objetivo uma maior e melhor capacidade e rapidez na adaptação das organizações ao ambiente.

Já Porter (1992) descreve três tipos gerais de inter-relação possíveis entre unidades empresariais com impacto na vantagem competitiva, quais sejam:

- **Inter-relações tangíveis**: surgem de oportunidades para partilhar atividades na cadeia de valor entre as unidades relacionadas, buscando a redução dos custos ou o aumento da diferenciação o suficiente para superar custos;

- Inter-relações intangíveis: envolvem a transferência de *know-how* gerencial entre cadeias de valor independentes que não podem ter atividades compartilhadas, mas podem ter como gerenciar um tipo particular de atividade;
- Inter-relações entre concorrentes: ocorre quando a vantagem competitiva de uma empresa em relação a um concorrente depende em parte das inter-relações obtidas por ambos

O fato de se inserirem em relacionamentos interorganizacionais, nos quais são criados mecanismos de coordenação entre duas ou mais empresas, não retira delas o seu direito em se manterem distintas do ponto de vista formal e legal, bem como de manter sua concepção formal em termos de estruturação e políticas (BERRY et al., 2009).

Diante desses desafios, alguns fatores são fundamentais para a formação de relacionamentos interorganizacionais. Olave e Amato Neto (2001) ressaltam a importância da cultura da confiança, pois a confiabilidade entre participantes da rede é essencial, da cultura da competência, que se relaciona às competências essenciais de cada parceiro no que tange aos aspectos materiais e da cultura da tecnologia, que procura verificar a agilidade dos fluxos de informações e como eles são feitos para a cooperação ser efetiva. De maneira geral, a literatura especializada se reclinou sobre dois fatores: confiança e compartilhamento de informações.

Sem um nível satisfatório de confiança é quase improvável uma relação interorganizacional obter sucesso por muito tempo (CUNHA; MELO, 2006). Tal confiança pode se dar tanto no nível interpessoal, como no nível organizacional e interorganizacional. A confiança, para Ring e Van de Ven (1994), é constituída em vínculos mútuos de sentimento e amizade quando lidando com a incerteza, ou seja, nasce por meio da interação interpessoal na crença da integridade moral e na boa vontade do outro. Ainda, a confiança entre os parceiros em relações de parceria na cadeia de valor permite a troca de conhecimento (MACLENNAN et al., 2020). Já Porter (1992) resalta que a confiança entre as empresas leva a uma visão compartilhada, algo além de estabelecimento de objetivos comuns.

Outro fator importante para uma efetiva e melhor relação de parceria além da confiança é a troca de informações entre os parceiros. Segundo Castells (2001), os relacionamentos interorganizacionais têm o potencial de simplificar o acesso a informações, uma vez que permitem o contato com mais frequência, desta forma impulsionando o trânsito de informações, saberes e experiência, formando dos fluxos em redes. De acordo com Balestrin e Vargas (2004, p.222), “a partilha de informações e conhecimentos no âmbito de uma rede poderá facilitar a reunião de complementaridade de habilidades de diferentes firmas”.

Autores como Amato Neto (2000), Castells (2001) e Balestrin e Vargas (2002) estão em consenso quando afirmam que uma das mais importantes vantagens de uma organização entrar em um relacionamento interorganizacional é a acessibilidade a informações. No entanto é necessário que a organização deva estar predisposta a dividir as informações, os saberes e os conhecimentos para o benefício mútuo. Sob o contexto de redes, a criação e a partilha de conhecimentos táticos necessitam da formação de um relacionamento de confiança entre os parceiros. Portanto, o relacionamento entre dois ou mais entidades com confiança é o que possibilita uma troca de informações efetiva (TOMAÉL, 2008). Nota-se que os fatores confiança e troca de informações são interligadas nos relacionamentos, logo são interdependentes.

## **2.1 O programa Poupatempo e a reestruturação do Detran.SP**

Em 1997, o governador Mário Covas implantou o primeiro posto do Poupatempo na Praça da Sé em São Paulo/SP, inovando a forma em que o governo presta os serviços, instalando um novo modelo de eficiência em que hoje reúne mais 400 tipos de serviços por diferentes empresas e órgãos públicos (SÃO PAULO, 2018).

O Poupatempo como uma central de atendimento em que reúne diferentes órgãos públicos, de todos os níveis, em um local em comum sendo eles: (i) governamentais (federal, estadual, municipal e o judiciário), (ii) iniciativa privada, (iii) concessionária de serviços públicos e (iv) associações e entidades da sociedade civil. Desta forma, o Poupatempo consegue oferecer diversos serviços públicos com eficiência e rapidez, com um alto padrão de qualidade. Para que haja harmonia e coerências dos órgãos nesta central, as organizações são regidas pelo Programa Poupatempo como parcerias. O número de atendimento desde sua criação em 1997 já supera os 581 milhões. A satisfação dos usuários diante do Programa Poupatempo já alcançou os 98,8%, é o serviço mais bem avaliado do Governo do Estado de São Paulo: para 99,5% dos entrevistados o programa é “um orgulho para São Paulo” (SÃO PAULO, 2018).

A transparência é um dos principais objetivos: “ambientes abertos e sem segredos. Cores vivas, alegres, contrapondo-se ao cinza das repartições públicas” (SÃO PAULO, 2006, p. 27). A estrutura do Poupatempo é toda aberta, expondo os funcionários, as máquinas, os móveis, para que o usuário veja o que ocorre dentro dos órgãos. Também, para garantir que o usuário esteja confortável ao se dirigir à administração caso queira e que todas as manifestações sejam respondidas de forma personalizada (TECIANO, 2014).

O Poupatempo ainda continua buscando inovações, segundo o Governo do Estado de São Paulo (2018), a mais atual é o Poupinha, um “robô” virtual que auxilia os usuários a agendarem seus procedimentos via internet. A busca por melhorias é constante no programa. Os projetos mais recentes visam o avanço na integração com a tecnologia, com o objetivo de simplificar os serviços migrando de serviços presenciais para a internet e quando não possível diminuir os procedimentos presenciais.

O Detran (Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo) é uma autarquia estabelecida pela lei complementar Nº1195 de 17 de janeiro de 2013, vinculada à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, com sede na capital do estado de São Paulo, como previsto no inciso III do artigo 7º da Lei federal nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro – CTB. Integra o SNT (Sistema Nacional de Trânsito) o qual tem o objetivo de executar, normatizar e fiscalizar o trânsito de acordo com o CTB (Código de Trânsito Brasileiro).

Atualmente, o Detran.SP é o maior departamento estatal de trânsito do Brasil. O órgão tem o foco em prestar serviços com eficiência, transparência e qualidade, com o objetivo de promover a defesa da vida e a cidadania. Entre as atribuições do Detran.SP, tem-se:

- Promover a educação no trânsito;
- Planejar, coordenar, executar, controlar ações destinadas à habilitação de condutores, documentação e serviços para veículos;
- Produzir estatísticas de trânsito;
- Gerenciar a autuações;
- Gerenciar a arrecadação de multas.

A autarquia está presente em todos os municípios. Composta por 336 CIRETRAN (Circunscrições Regionais de Trânsito), 309 Seções de Trânsito, 72 unidades fixas dentro dos postos Poupatempo, além das diversas unidades de assistência e controle, e a sede com estrutura de normatização e coordenação localizada na capital do estado (SÃO PAULO, 2019).

O departamento sofreu uma reestruturação gradual que se iniciou com uma ideia em 2010. As mudanças propostas na reestruturação seguiram os mesmos conceitos e intuídos do Programa Poupatempo, quais sejam: uniformização dos servidores, padronização de atendimento, foco no usuário, eficiência, transparência, utilização da tecnologia da informação, estruturação moderna e controle de resultados (RODRIGUES; JAYO, 2015). Atualmente, esse novo modelo de Detran.SP é comumente chamado de padrão Poupatempo pelos próprios servidores públicos

### **3. Procedimentos metodológicos**

Em consonância com o propósito central desta pesquisa, foi escolhida uma abordagem qualitativa, desenvolvida na forma de um estudo de caso. A escolha por este método se deu por ser a maneira mais adequada para a obtenção de dados tão próximos à realidade quanto possível. Segundo Yin (2005, p.32), “um estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. Desta forma, é possível relacionar esta pesquisa como um estudo de caso devido a:

- Ausência no controle dos eventos: os pesquisadores não têm controle sobre os eventos estudados e também não há possibilidade de modificação do contexto pesquisado (característica da pesquisa organizacional). O programa Poupatempo adota um modelo centralizado à sede na capital do estado, hierarquizado e roteirizado, sendo bastante difícil qualquer intervenção de modificação;
- Enfoque dos eventos: contemporâneo e em contexto real, posto que a investigação foca o estado atual das organizações investigadas. Além disso, apesar da primeira implantação de um programa Poupatempo ter ocorrido em 1997, a reestruturação do Detran.SP só foi iniciada em 2011 e, a unidade estudada, implementada apenas em 2014;
- Perspectiva do indivíduo e do contexto: permite captar a percepção dos indivíduos sobre os benefícios e melhorias nos serviços prestados pelo Detran a partir do seu alinhamento com o programa Poupatempo, bem como as dificuldades oriundas desse inter-relacionamento;
- Múltiplas fontes de evidências: entrevistas com gestores e funcionários, análise documental e observação direta.

A organização estudada é uma unidade do Poupatempo localizada no interior do estado de São Paulo. A abertura da unidade no município se deu por meio de uma parceria entre a Prefeitura e a administração do prédio no qual a unidade está localizada (empresa privada), sendo um dos municípios com a maior quantidade de serviços públicos disponibilizados por meio do Poupatempo, tais como: carteira de identidade, carteira nacional de habilitação (CNH), primeira habilitação, licenciamento anual de veículo, carteira de trabalho e previdência social, entre outros. Há em torno de 30 pessoas trabalhando na unidade

entre funcionários do próprio Poupatempo e das organizações públicas com prestação de serviços também na unidade (Detran, Prefeitura Municipal e Banco do Brasil).

Vale aqui ressaltar que esta pesquisa teve como foco o relacionamento interorganizacional entre o Poupatempo e o Detran. Portanto, há um recorte de investigação, tendo sido levantadas informações somente de ambas as organizações. A triangulação no levantamento dos dados é considerada ideal em pesquisas com método de estudo de caso e, no caso desta pesquisa, foram utilizados os seguintes procedimentos e instrumentos:

- **Entrevistas:** foram entrevistados três profissionais do Detran, sendo um diretor e dois auxiliares técnico. Para tanto, foram elaborados roteiros de pesquisa semi-estruturados, com questões abertas, de modo a permitir uma maior interação entre os pesquisadores e os entrevistados. As questões foram elaboradas com base no referencial teórica e tinham como propósito levantar informações sobre: o nível e a qualidade da troca de informações entre o Detran e o Poupatempo, as melhorias na prestação de serviços oriundas dessa inter-relação a partir do modelo proposto pelo programa e as principais dificuldades enfrentadas na unidade. A entrevista com o diretor permitiu levantar informações sob uma ótica gerencial, bem como as entrevistas com os auxiliares técnicos, informações sob uma ótica gerencial. A complementaridade de ambas as visões permitiu uma análise mais ampla do cenário real. As entrevistas foram realizadas pessoalmente e *in loco*, gravadas e posteriormente transcritas para análise e sistematização das informações coletadas;
- **Análise documental:** além do acesso ao site do programa Poupatempo, foram também acessados documentos públicos (legislações e normatizações) e dados não confidenciais sobre procedimentos internos de ambas as organizações;
- **Observação direta:** realizadas por meio das visitas durante a realização das entrevistas e também como usuários do programa.

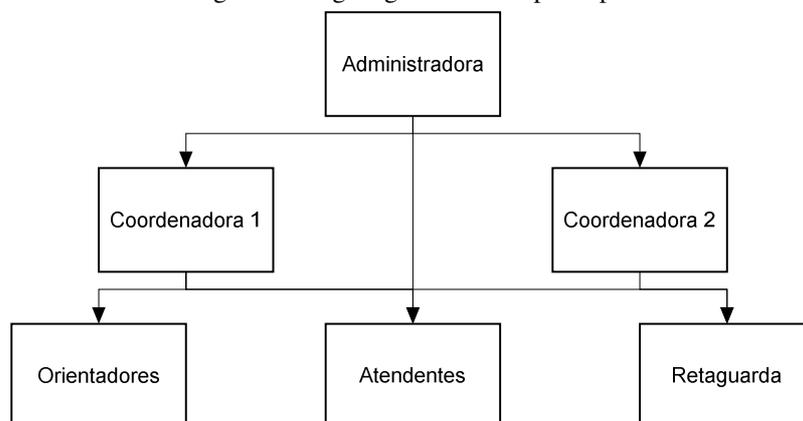
A coleta dos dados ocorreu entre os meses de agosto a outubro de 2019. A partir da transcrição das entrevistas, anotações de campo da observação direta e seleção das informações pertinentes da análise documental, as informações foram analisadas e sistematizadas em quatro categorias: (i) estruturação hierárquica do Poupatempo e Detran, (ii) processo de atendimento, (iii) melhorias obtidas com a inter-relação e (iv) dificuldades enfrentadas. A próxima seção apresenta a descrição de cada uma delas.

#### **4. Apresentação dos resultados**

Os resultados obtidos são apresentados nesta seção a partir da proposta de pesquisa deste trabalho, qual seja, diagnosticar como tem ocorrido a inter-relação entre o programa Poupatempo e o Detran com ênfase nos ganhos obtidos e nas dificuldades enfrentadas. Para um melhor entendimento é importante apresentar o organograma de ambas as parceiras. Também será evidenciado como era o processo de prestação do serviço pelo Detran e como é atualmente com o programa Poupatempo, enfatizando assim o relacionamento interorganizacional entre ambas.

A Figura 1 apresenta o organograma do Poupatempo. Observa-se que a administradora do programa na unidade em estudo delega funções para duas coordenadoras, auxiliando-a na gestão da unidade de atendimento e de seus funcionários, composto por orientadores, atendentes e retaguarda (responsáveis pelos serviços internos).

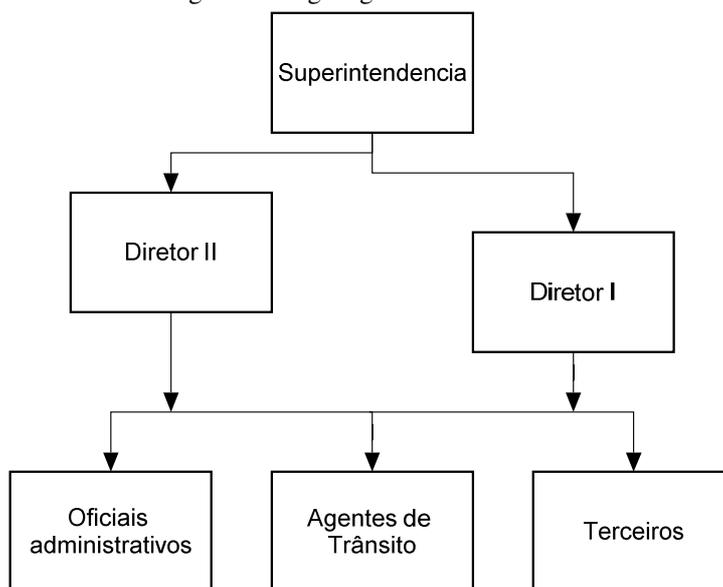
Figura 1 - Organograma do Poupatempo.



Fonte: elaborada pelos autores

Já a Figura 2 ilustra o organograma do Detran, no qual terceiros (funcionários cedidos pela prefeitura e estagiários), oficiais administrativos e agentes de trânsito respondem aos diretores. Na unidade estudada há dois diretores (o cargo de diretor II é hierarquicamente superior ao cargo de diretor I), subordinados a uma superintendência regional.

Figura 2 - Organograma do DETRAN



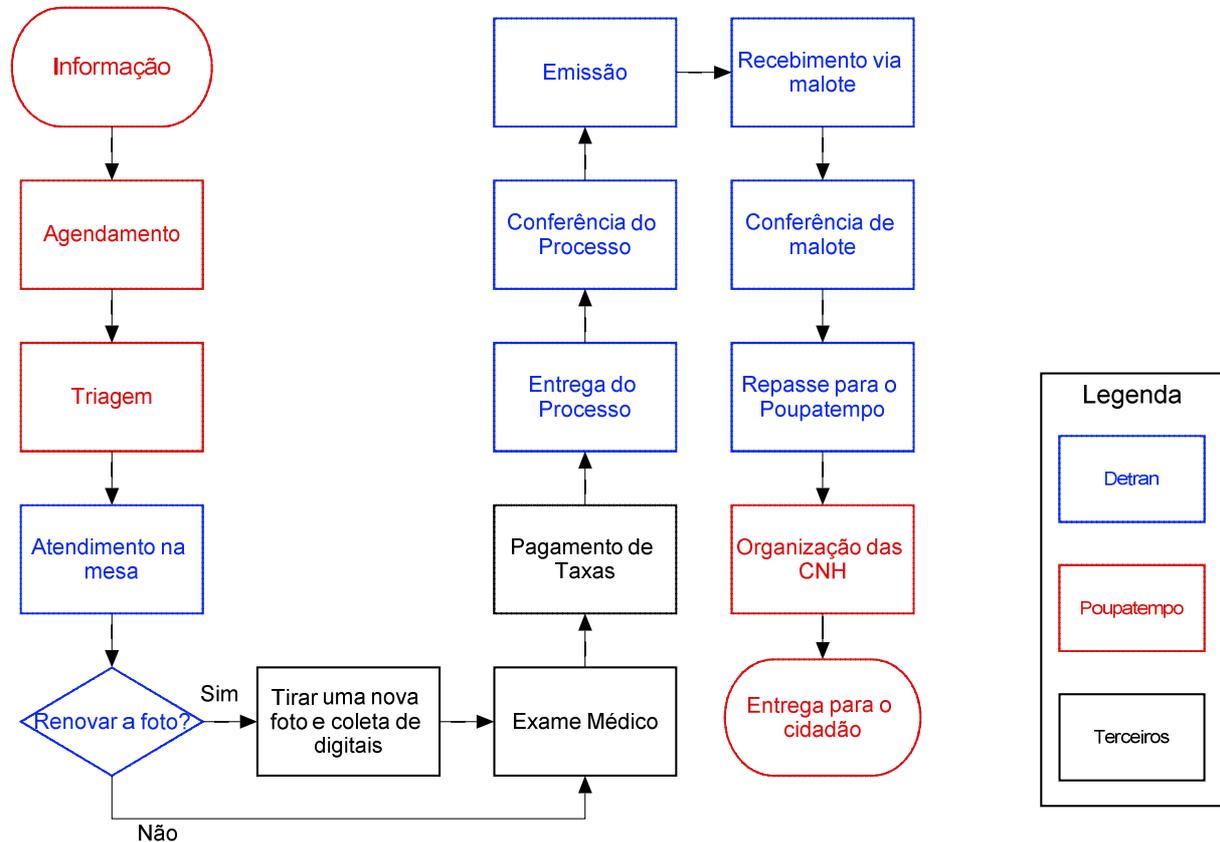
Fonte: elaborada pelos autores

#### 4.1 Descrição do processo de atendimento

Ambas as organizações, além de ambas dividirem o mesmo prédio, dividem também os procedimentos para a prestação de serviços, conforme pode ser observado nas Figuras 3 e 4. Os fluxogramas se iniciam na busca da informação pelo usuário na própria unidade de atendimento com os orientadores ou pelos canais oficiais (telefones e site), tanto do Poupatempo como do Detran.SP.

Na Figura 3 é demonstrado o fluxograma de atividades para renovar a CNH de cidadão que não tem restrições e nem exerce atividade remunerada.

Figura 3 - Fluxograma de renovação da CNH



Fonte: elaborada pelos autores

Após a busca pela informação de como renovar a CNH, o Poupatempo é responsável pelo agendamento do serviço, de acordo com a disponibilidade de datas e horários. Com o agendamento em mãos, o usuário quando chega à unidade de atendimento é encaminhado para a triagem, momento no qual se confirma a documentação necessária. Em seguida, é emitida uma senha, gerenciada pelo programa Poupafila, o qual analisa dados estatísticos de tempo de espera, tempo de atendimento e quantidade de serviços prestados por unidade de atendimento e por colaborador.

A senha o encaminha para o atendimento na mesa, com um funcionário do Detran, em que o procedimento se resume em: (i) conferir se os dados da CNH que será renovada estão corretos, se não estiver corrigir conforme documentação apresentada, (ii) emitir um Renach (protocolo de serviço Detran), (iii) apresentação das taxas a serem pagas, (iv) verificar a necessidade de renovar a foto ou reutilizá-la - se for renovar, a senha é transferida para a Valid serviço terceirizado que irá tirar uma nova foto e coletar digital e assinatura. Se for reutilizar a foto, a coleta de digital é realizada na própria mesa do Detran e, na sequência, o usuário é transferido direto para aguardar o atendimento médico dentro da própria unidade de atendimento. Realizado o exame médico e comprovado ser apto para direção, o usuário é direcionado para o pagamento das taxas no atendimento do banco para finalmente entregar

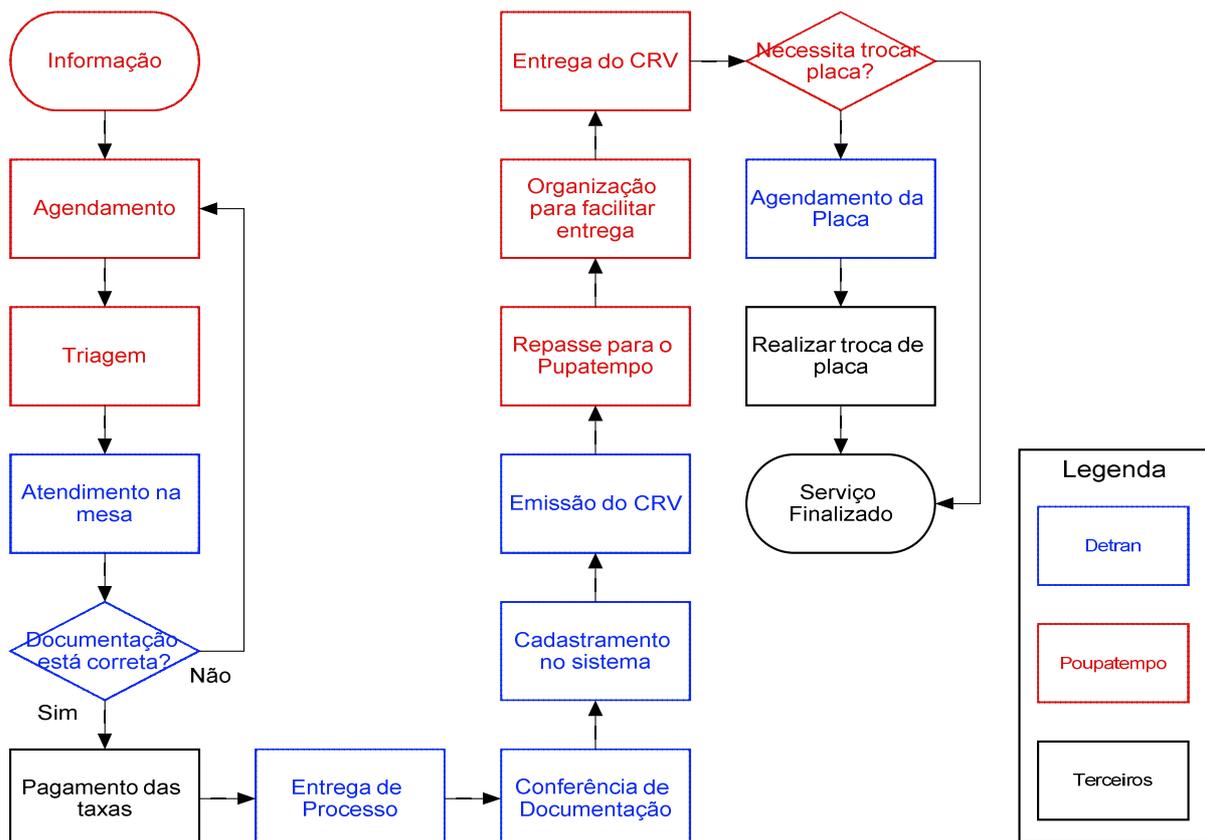
todo o processo montado no balcão de retorno do próprio Detran. O processo entrará na demanda do dia seguinte.

No final do expediente todos os processos recolhidos são direcionados aos seus setores. Neste caso, o processo é encaminhado para o setor de CNH o qual irá confrontar todos os dados no sistema e emitir. A unidade em estudo não tem máquina de emissão de CNH, portanto o sistema já direciona a solicitação para outra unidade mais próxima, a qual realiza a emissão e envia novamente para a unidade solicitante via malote dos Correios.

As CNH's chegando à unidade são separadas de acordo com os procedimentos realizados, sendo algumas encaminhadas diretamente às autoescolas ou despachantes. Outras são entregues para o Poupatempo que as organiza em ordem alfabética para finalmente entregar ao usuário titular no balcão em data pré-determinada.

Outro serviço muito solicitado é o de emissão de CRV (Certificado de Registro do Veículo). No caso, será explicado o processo de emissão de segunda via do recibo de compra e venda (Figura 4).

Figura 4 - Fluxograma de emissão de CRV



Fonte: elaborada pelos autores

O serviço é oferecido por meio de agendamento prévio de data e horário. Posteriormente, o usuário se encaminha ao posto com a documentação passando pela triagem, momento no qual será retirada a senha para atendimento na mesa. O atendimento na mesa verifica os documentos, os dados e as taxas que serão pagas. Caso esteja faltando algo, o usuário deverá agendar nova data com as informações corretas. Caso tudo estiver certo, é

encaminhado ao banco para o pagamento das taxas e entrega de todo o processo no balcão de retorno do Detran.

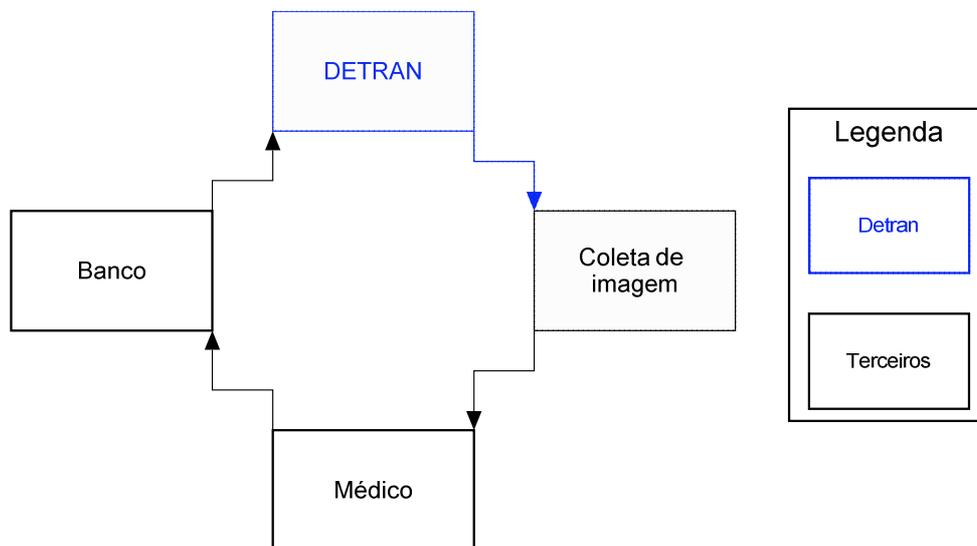
O processo entrará na demanda do dia seguinte, sendo transferido para o setor de conferência, o qual irá conferir toda a documentação. Posteriormente, será encaminhado ao setor de cadastramento, o qual cadastra a solicitação com as informações no sistema e, na sequência, segue para a emissão para que o documento seja impresso.

O documento é repassado para o Poupatempo, o qual o organiza em ordem alfabética e o entrega ao usuário em uma data previamente agendada. Durante a entrega é verificada a necessidade da troca de placa. Se não há necessidade o serviço é finalizado, caso contrário, é direcionado para o balcão de retorno que agendará uma data para a troca da placa, informando o local para a realização do serviço, momento no qual o serviço será finalizado.

#### 4.2 Melhorias obtidas com a inter-relação

Antes da implantação do programa Poupatempo na cidade, o Detran funcionava normalmente, porém o processo era mais demorado devido ao fato dos serviços não serem centralizados na mesma localidade. Os procedimentos agora realizados pelo Poupatempo eram antes de responsabilidade do Detran. A Figura 5 ilustra mesmo procedimento de renovação de CNH da Figura 3 sem a atuação do Poupatempo.

Figura 5 - Fluxo de renovação de CNH antes do programa Poupatempo

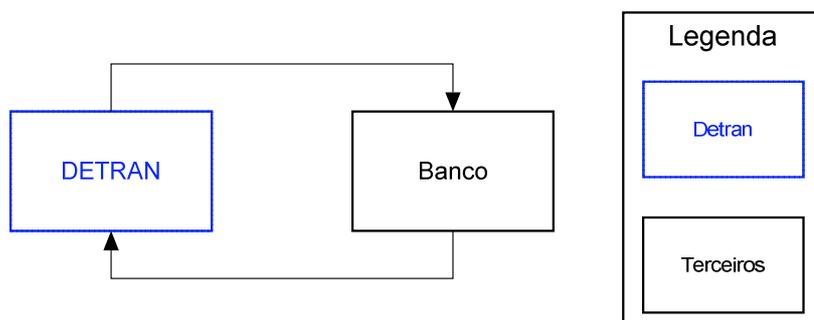


Fonte: elaborada pelos autores.

A informação era disponibilizada no site e em mural na unidade e em caso de dúvidas solicitava-se o atendimento do Detran. Com toda a documentação em mãos, o usuário era atendido e encaminhado ao órgão competente para a coleta de imagem, posteriormente ao médico credenciado e ao banco para, somente assim, retornar ao Detran para a confecção do documento final. Na época não havia previsão de data para a retirada da CNH.

O mesmo ocorria com o CRV (Figura 6), em que o procedimento dependia do banco para prosseguir e ser entregue.

Figura 6 - Fluxo de emissão de CRV antes do programa Poupatempo



Fonte: elaborada pelos autores

Nota-se que para o usuário conseguir realizar um procedimento do Detran era necessário passar por atividades realizadas por outras organizações. No processo de renovação de CNH ou de emissão de CRV havia etapas procedimentais com outras entidades, como ocorre atualmente, que inicia com a informação e triagem oferecida pelo Poupatempo, mesclado com atendimentos Detran, serviços terceirizados de coleta de imagem e digitais, exame médico, banco, voltando para o Detran para produzir o documento e para o Poupatempo entregá-lo ao usuário solicitante.

É possível também observar que antes do programa Poupatempo, toda a documentação percorria juntamente com o usuário solicitante. Portanto, toda vez que ocorria uma falha de procedimento, seja de documentação, sistema ou informação, o próprio usuário era responsável por transmitir esse problema ao Detran para que fosse solucionado. Desta forma, o usuário era o canal para as trocas de informações. Já com a implantação do programa, quando ocorre alguma falha, o usuário pode comunicar-se com os órgãos com facilidade. Entretanto essa transmissão geralmente é feita pelos próprios funcionários e gestores por conta da facilidade de comunicação.

A existência desse relacionamento interorganizacional, por meio da interação entre os procedimentos com intensa troca de informação, resulta em um melhor nível de atendimento ao usuário, inclusive quando da resolução de problemas. A maior demanda do relacionamento por parte do Poupatempo é a orientação e informação. Já no caso do Detran é de que o Poupatempo informe corretamente para que ocorra menos divergências entre o informado ao usuário e o procedimento a ser de fato realizado. Desde a sua implantação, houve diferentes tratativas para sempre melhorar a troca de informações entre ambas as organizações.

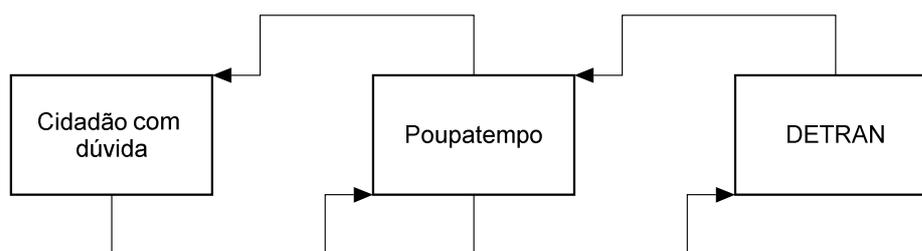
### 4.3 Dificuldades enfrentadas

A unidade do Poupatempo em estudo foi implantada em 2014. No início, o principal problema existente na relação entre o Detran e o Poupatempo era com relação à clareza na troca de informações, principalmente porque os funcionários do Poupatempo tinham dificuldades em responder aos questionamentos dos usuários. Consequentemente, havia um grande volume de repetição de perguntas para orientação ao público, apesar de as informações solicitadas serem corriqueiras. Na verdade, havia falta de treinamento aos funcionários.

O problema ocorria, pois, para orientar os usuários corretamente, os funcionários do Poupatempo sanavam as dúvidas com qualquer funcionário ou mesmo diretor do Detran

(Figura 7). Ao longo do tempo, tal situação passou a atrapalhar o andamento dos serviços, pois era necessário parar o andamento operacional para explicar e sanar as dúvidas das requisições de responsabilidade do Poupatempo. Todo funcionário do Poupatempo que errava uma orientação era advertido, ocasionando assim uma insegurança e instabilidade no relacionamento entre ambas as organizações.

Figura 7 - Fluxo de informações



Fonte: elaborada pelos autores

Devido a isso, ambas as entidades concordaram em concentrar as dúvidas para os diretores do Detran. Posteriormente foi observado que nenhum funcionário do Poupatempo interagiu ou ao menos era cordial com os funcionários públicos, procurando entender o motivo. Constatou-se que essa solução ocasionou na época um medo de demissão por parte dos funcionários do Poupatempo e também uma inimizade, piorando o clima no ambiente de trabalho. Mesmo sanando dúvidas somente com os diretores, as perguntas não diminuíram. Foi então decidido que os funcionários do Poupatempo deveriam questionar diretamente seus superiores imediatos e esses, por sua vez, sanar as dúvidas com os diretores do Detran. A intenção era capacitá-los para que, assim, pudessem capacitar seus funcionários de nível operacional.

Este problema tem como causa principal a falha de qualificação dos funcionários do Poupatempo devido as diferentes diretrizes de ambas as organizações. O Poupatempo tem foco no atendimento, em garantir o melhor atendimento possível ao usuário. Para tanto, oferece diversos cursos de qualificação com relação ao nível de atendimento, porém, pouco com relação a questões técnicas dos serviços prestados. Por outro lado, o mesmo não ocorre com o Detran com relação à capacitação para melhora no nível de atendimento, mas sim quanto à melhora no conhecimento técnico. Para resolver esse problema, ambos os lados ofereceram cursos para trocar qualificações. No entanto, nunca foram bem sucedidos: quando iniciados, uma das partes não o finalizava. A justificativa era a grande demanda de atendimento comparativamente ao número baixo de funcionários, principalmente pelo lado do Detran.

Uma possível explicação para esse cenário é a diferença da unidade em estudo entre outras unidades localizadas em cidades maiores. Conforme informações expostas por um dos respondentes da pesquisa, nas cidades maiores o Poupatempo se concentra em intermediar serviços rápidos de Detran, tais como CRLV e renovação de CNH. Já os procedimentos que demandam mais informações são encaminhados para a unidade do Detran em unidade própria. No caso da unidade em estudo, é tudo unificado.

Um exemplo dado por outro respondente e que se encaixa nessa percepção é o fato de que uma transferência de veículo tem diversas possibilidades de documentação. Cada caso exige uma documentação a ser apresentada. Além de muitos problemas encontrados durante

devido a procedimentos passados que foram feitos errados e demanda um período de tempo maior para regularizar. Portanto com essas diversas possibilidades é difícil a explicação ao usuário, dificultando a tarefa dos orientadores.

Há falhas também quando o sistema adquirido no novo modelo de Detran/SP deseja incentivar a utilização dos serviços eletrônicos (serviços prestados pelo site da autarquia que dispensam o atendimento presencial) e a busca de informações no site antes de solicitar o serviço. Já o Poupatempo não incentiva essa utilização, uma vez que o posto disponibiliza atendentes orientadores para que os usuários busquem as informações pessoalmente na própria unidade, no mesmo momento da utilização dos serviços. Tal desalinhamento gera uma maior quantidade de questionamento aos funcionários do Poupatempo e, conseqüentemente, aos funcionários do Detran.

Duas unidades com modelos e diretrizes diferentes foram colocadas no mesmo lugar para trabalharem conjuntamente. Em outras unidades o atendimento é todo terceirizado, o que não ocorre na unidade estudada. Então os diretores têm que disponibilizar os funcionários públicos do Detran para o atendimento ao público. Além de serem desviados das suas funções, estes ainda devem se adequar ao padrão Poupatempo, o que demanda tempo livre para treinamento (o que não ocorre) e alteração da forma de trabalho com a qual já estão habituados. Destacou-se ainda que um dos motivos de discrepâncias de informações é a constante alteração na legislação: o sistema demora a ser atualizado e também as informações demoram a ser transmitidas às unidades do interior do estado.

Na opinião dos entrevistados, o maior problema sendo enfrentado nos últimos tempos é a falta de funcionários do Detran. Houve uma diminuição da quantidade de funcionários públicos, pois um terço foi transferido para outras cidades, ocasionando uma maior dificuldade de atendimento ao público e de inter-relação entre ambas as organizações. Essa dificuldade pontual exige mais parceria e esforço de ambas as partes: da parte do Poupatempo, apoio no que diz respeito ao nível de atendimento e, da parte do Detran, apoio na capacitação dos funcionários de Poupatempo nas questões técnicas referentes aos serviços prestados. Em outras palavras, um relacionamento de fato colaborativo embasado na confiança, no compartilhamento de informações e conhecimento.

## **5. Considerações finais**

Nas últimas décadas tem se observado uma tendência global de reformas do setor público. Esses esforços visam promover uma redução de gastos públicos, elevando a eficácia e a eficiência, além de melhorar e diminuir a burocracia dos serviços públicos. Entre diversas ações com o objetivo de inovar e diminuir os custos, as principais escolhas tem sido com relação às dimensões do setor público por meio de privatização, comercialização ou corporatização de órgãos públicos, descentralização para governos subnacionais, uso de mecanismos típicos de mercado, novas atribuições aos órgãos da administração central, reestruturação e racionalização (OLIVEIRA, 2014; TECIANO, 2014).

A parceria na prestação de serviços do Detran.SP com o programa Poupatempo é um exemplo nesse sentido. Este artigo teve como propósito diagnosticar como tem ocorrido a inter-relação entre o programa Poupatempo e o Detran.SP em uma unidade do interior do estado de São Paulo, levantando os ganhos obtidos na prestação de serviços e as dificuldades enfrentadas. O Quadro 1 sistematiza os principais resultados obtidos.

Quadro 1 – Sistematização dos resultados

Descrição	
<b>Melhorias obtidas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- otimização dos fluxos dos processos: eliminação de etapas redundantes e desnecessárias</li> <li>- melhoria no nível de atendimento ao usuário: rapidez, transparência e confiabilidade das informações</li> <li>- mudança da responsabilização da realização dos procedimentos: do usuário para o Poupatempo/Detran</li> <li>- ambiente acolhedor ao usuário</li> <li>- mudança na visão do usuário quanto à qualidade da prestação de serviço público</li> </ul>
<b>Dificuldades enfrentadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- choque entre diferentes de modelos de gestão</li> <li>- diferenças no nível de qualificação profissional</li> <li>- desalinhamento de informações</li> <li>- falta de confiança no repasse de informações</li> <li>- hostilidade no relacionamento entre os profissionais de ambas as organizações</li> <li>- sobrecarga de trabalho devido ao número de funcionários insuficiente mediante o nível de demanda</li> </ul>

Fonte: elaborado pelos autores

Em consonância com a literatura especializada, de fato observa-se que as melhorias no nível da prestação de serviços do Detran só foram alcançadas em função do relacionamento interorganizacional com o Poupatempo. Por outro lado, as dificuldades sendo enfrentadas ocorrem justamente pela falta de atendimento aos dois principais fatores para a efetividade de relacionamentos dessa natureza: confiança e compartilhamento de informações. No entanto, observou-se uma predisposição positiva por parte dos profissionais do Detran em estreitar o relacionamento com os profissionais do Poupatempo, em um entendimento de que a parceria é de fato a melhor alternativa.

Espera-se que os resultados desta pesquisa possam contribuir para uma melhor compreensão das vantagens do relacionamento interorganizacional na melhoria do desempenho das organizações públicas, em especial no que diz respeito ao nível de atendimento aos cidadãos. O sucesso do Poupatempo é consagrado, sendo considerado o melhor serviço público do estado de São Paulo (BIDERMANN, 2018; SÃO PAULO, 2018). Todavia, essas pesquisas retratam a visão do cidadão com o serviço prestado e não as dificuldades e desafios que ocorre na gestão interna. Em outras palavras, os desafios do *back-office*. Nesse sentido, essa pesquisa traz uma contribuição gerencial podendo servir como reflexão para aqueles(as) que estejam ocupando cargos gerenciais (públicos ou de confiança) na gestão pública.

Outra contribuição diz respeito ao viés desta pesquisa. No levantamento da literatura especializada constatou-se que a maior parte dos trabalhos trata da mudança na forma de gestão e prestação de serviços públicos e o sucesso do Poupatempo, sendo que a relação dos outros órgãos diante dessa mudança e os seus relacionamentos são poucos abordados. Tem-se, com isso, uma contribuição também de natureza teórica.

O estudo de caso em apenas uma das unidades do programa é uma limitação da pesquisa. Os resultados obtidos não podem ser generalizados enquanto um padrão do programa como um todo, entre todas as unidades do estado de São Paulo. Além disso, há a limitação das informações obtidas por parte dos sujeitos de pesquisas, sendo esta uma limitação inerente ao método de pesquisa empregado.

Diante do exposto, sugerem-se como pesquisas futuras investigações que procurem levantar: (i) a visão do Poupatempo sobre o Detran no relacionamento interorganizacional, (ii) o nível de relacionamento entre todas demais organizações públicas atuantes na unidade e a dinâmica de gestão, (iii) os motivos da grande rotação de funcionários do Poupatempo e (iv) o nível de inter-relacionamento entre Poupatempo e Detran em outras unidades (inclusive com métodos quantitativos), aumentando assim a amostragem e permitindo uma universalização dos resultados.

## Referências

AMATO NETO, J. A. **Redes de cooperação produtiva e clusters regionais: oportunidades para as pequenas e médias empresas**. São Paulo: Atlas, 2000.

ARANHA, J. A. **Interfaces: a chave para compreender pessoas e suas relações em um ambiente de inovação**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BALESTRIN, A.; VARGAS, L. M. Evidências teóricas para a compreensão das redes interorganizacionais. In: **ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS**, Recife/PE. Anais do EnEO, 2002.

BALESTRIN, A.; VARGAS, L. M. A Dimensão estratégica das redes horizontais de PMEs: teorizações e evidências. **Revista de administração contemporânea**, v. 8, p.203-227, 2004.

BALESTRIN, A. **A dinâmica da complementaridade de conhecimentos no contexto das redes interorganizacionais**. 2005. 214f. Tese (Doutorado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

BERRY, A. J.; COAD, A. F.; HARRIS, E. P.; OTLEY, D.; STRINGER, C. Emerging themes in management control: A review of recent literature. **British Accounting Review**, v. 41, p. 02-20, 2009.

BIDERMAN, Iara. **Poupatempo e Metrô dividem a liderança em prestação de serviços públicos**. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/o-melhor-de-sao-paulo/servicos/2018/04/1966605-poupatempo-e-metro-dividem-a-lideranca-em-prestacao-de-servicos-publicos.shtml>>. Acesso em: 09 out. 2019.

BRASIL. PORTAL DO GOVERNO. (Org.). **Pelo 4º ano seguido, Poupatempo é o ‘Melhor Serviço Público de SP’**. 2018. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/pelo-4o-ano-seguido-poupatempo-e-o-melhor-servico-publico-de-sp/>>. Acesso em: 09 out. 2019.

CASTELLS, M. A. **A Sociedade em Rede**. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

CASTRO, M. de. **Relacionamentos interorganizacionais e resultados: estudo na associação dos comerciantes de materiais de construção da região de Guarapuava-PR**. 2007. 171f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

CORREIA, P. M. A. R.; MENDES, I. O.; BILHIM, J. A. F. As redes de colaboração como fator inovador na implementação de políticas públicas: um enquadramento teórico com base na nova governação pública. **Lex Humana**, v.11, n.2, p.143-162, 2019.

CUNHA, C. R.; MELO, M. C. de O. L. A confiança nos relacionamentos interorganizacionais no campo da biotecnologia. **RAE Eletrônica**, v. 5, n.2, 2006.

FRANCO, M. J. B.; Tipologia de processos de cooperação empresarial: uma investigação empírica sobre o caso português. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 3, p. 149-176, 2007.

- MARTINS, D. A. Contingências Para Relações Inter-Organizacionais: de Oliver (1990) à uma ferramenta prática de medição dos benefícios associados aos arranjos colaborativos. In XXVIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção – **ENEGEP**, 2008.
- MACLENNAN, M. L. F.; MASSAINI, S. A.; SEMENSATO, B. I.; OLIVA, F. L. cadeia global de valor, clusters e rede de empresas: uma análise relacional. **Gestão e Regionalidade**, v.36, n.107, p.47-67, 2020.
- MOURA, D. H.; FREIRE, P. S.; KEMPNER-MOREIRA, F. K. Governança compartilhada para redes interorganizacionais de segurança pública: o case da paralização dos caminhoneiros 2018. **P2P & Inovação**, v. 6, n.2, p.156-177, 2020.
- NOGUEIRA, R. A. **Aspectos políticos e sociais em contextos de aprendizagem interorganizacional na administração pública federal**. 2016. 205 f. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade de Brasília, Brasília, 2016.
- OLAVE, M. E. L.; AMATO NETO, J. Redes de cooperação produtiva: uma estratégia de competitividade e sobrevivência para as pequenas e médias empresas. **Gestão e Produção**, v.8, n.3, p.289-303, 2001.
- OLIVER, C. Determinants of interorganizational relationships: integration and future directions. **Academy of Management Review**, v. 15. n. 2, p. 241-265, 1990.
- PORTER, M. **Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- OLIVEIRA, D. P. R. **Administração pública: foco na otimização do modelo administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014.
- RING, P. S.; VAN de VEN, A. H. Developmental processes of cooperative interorganizational relationships. **The Academy of Management Review**, v. 19, n. 1, p. 90-118, 1994.
- RODRIGUES, D. A.; JAYO, M. Modernização administrativa em contexto subnacional: estudo de caso do DETRAN-SP. In: **SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO**, São Paulo. Anais. São Paulo: Semead, 2015. p. 1-16.
- SÃO PAULO. Reconstruindo valores públicos: Padrão Poupatempo em recomendações. São Paulo: **Imprensa Oficial do Estado de São Paulo**, 2006. 250 p. Disponível em: <<http://www.prodesp.sp.gov.br/gifs-animados/livro-poupatempo-10-anos.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2019.
- SÃO PAULO. Excelência no atendimento e novas tecnologias a serviço do cidadão: Poupatempo. São Paulo: **Imprensa Oficial do Estado de São Paulo**, 2018. 132 p. Disponível em: <<http://prodesp.sp.gov.br/poupatempo/poupatempo20anos-15-12-2017-espelhado.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2018.
- SÃO PAULO. DETRAN. Departamento Estadual de Trânsito de São Paulo (Org.). **Conheça o Detran.SP**. Disponível em: <<https://www.detran.sp.gov.br/wps/portal/portaldetran/detran/conhecadedetransp/e825afc3-7afd-4dcd-a0ad-6db1aa749c5c/>>. Acesso em: 01 set. 2019.
- TECIANO, L. C. G. **Inovação em serviços públicos: o caso Poupatempo**. 2014. 137 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Sociedade. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014.
- TOMAÉL, M. I. Redes de conhecimento. **DataGramZero**, v. 9, n. 2, s/p, 2008.
- YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.