



BRUNO ROBERT PEREIRA

**GOVERNANÇA E DISFUNÇÕES BUROCRÁTICAS: O CASO
DO DETRAN NO SUL DE MINAS GERAIS.**

LAVRAS-MG

2019

BRUNO ROBERT PEREIRA

**GOVERNANÇA E DISFUNÇÕES BUROCRÁTICAS: O CASO DO DETRAN NO
SUL DE MINAS GERAIS.**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

Prof. Dr. Denis Renato de Oliveira
Orientador

**LAVRAS-MG
2019**

BRUNO ROBERT PEREIRA

**GOVERNANÇA E DISFUNÇÕES BUROCRÁTICAS: O CASO DO DETRAN-MG.
GOVERNANCE AND BUREAUCRATIC DYSFUNCTIONS: THE CASE OF
DETRAN-MG**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

APROVADO em 28 de junho de 2019
Prof. Dr. Denis Renato de Oliveira UFLA
Prof. Dr. Renato Silvério Campos UFLA
Prof. Dr. Carlos Aveline UFLA

Orientador
Prof. Dr. Denis Renato de Oliveira

**LAVRAS-MG
2019**

RESUMO

O presente trabalho analisou o impacto das disfunções burocráticas na prestação de serviços e na governança do DETRAN-MG, órgão subordinado à Polícia Civil do Estado de Minas Gerais (PCMG). Desta forma, objetivou-se, especificamente, descrever a estrutura administrativa do DETRAN e discutir o seu funcionamento; identificar os serviços prestados e a sua finalidade; identificar as disfunções burocráticas e suas consequências para o órgão e sociedade. A pesquisa tem um viés qualitativo, descritivo e exploratório baseado nas entrevistas e nos questionários aplicados aos servidores do departamento de trânsito de Minas Gerais em seis cidades do sul de Minas e na sede em Belo Horizonte, subsidiada pelos dados secundários fornecidos através do portal eletrônico do estado. Ao longo das entrevistas constatou-se alta incidência das disfunções burocráticas sobre a atuação e governança do órgão, sobretudo no que se relaciona à rigidez hierárquica e à categorização do processo decisório, implicando em uma governança fechada e que prejudica a formação de uma rede eficiente de prestação de serviços, visto que não se delega autonomia aos parceiros e se limita excessivamente as competências de cada colaborador, além de que a estrutura interna coíbe tentativas de mudar o “*status quo*”, pois o controle dos superiores é exercido de forma incorreta e o poder é utilizado de maneira pessoal, conforme afirmaram os entrevistados. O principal obstáculo se referindo a burocracia e governança do DETRAN é a rigidez hierárquica, entretanto, tal problema não é intrínseco ao DETRAN enquanto instituição, mas à hierarquia dentro da Polícia Civil que dirige o órgão. O departamento de trânsito absorve as características mencionadas porque não possui estrutura de carreiras ou concurso público específico e seus servidores são providos pela PCMG e complementados pelos “*ad hoc*” do município e da Minas Gerais Administração e Serviços S.A (MGS) que são subutilizados em suas funções. Face a realidade exposta, sugere-se o estudo acerca da viabilidade e dos benefícios da transformação do atual órgão em uma autarquia e uma nova análise acerca do impacto da burocracia na instituição e na governança.

Palavras-chave: Disfunções burocráticas. DETRAN-MG. Governança Pública

ABSTRACT

This paper analyzed the impact of bureaucratic dysfunctions in the rendering of services and in the governance of DETRAN-MG, a body subordinated to the Civil Police of the State of Minas Gerais (PCMG). In this way, the objective was also to describe the administrative structure of DETRAN and to discuss its operation; identify the services provided and their purpose; to identify bureaucratic dysfunctions and their consequences for the organ and society. The research has a qualitative, descriptive and exploratory bias based on the interviews and questionnaires applied to the servers of the transit department of mines general in six cities in the south of Minas Gerais and at the headquarters in Belo Horizonte, supported by the secondary data provided through the electronic portal of state. Throughout the interviews, it was observed a high incidence of bureaucratic dysfunctions on the agency's performance and governance, especially in relation to hierarchical rigidity and the categorization of the decision-making process, implying a closed governance that hinders the formation of an efficient network of as the autonomy of the partners is not delegated, and the powers of each employee are excessively limited, and the internal structure resists attempts to change the status quo, since the control of superiors is exercised incorrectly and the power is used in a personal way. The main obstacle concerning the bureaucracy and governance of DETRAN is hierarchical rigidity, however, such a problem is not intrinsic to DETRAN as an institution, but to the hierarchy within the Civil Police that runs the body. The traffic department absorbs the mentioned characteristics because it does not have a careers structure or specific public tender and its servers are provided by PCMG and complemented by the ad hoc of the municipality and the MGS that are underutilized in their functions. Given the exposed reality, it is suggested the study about the feasibility and benefits of the transformation of the current organ into a local authority and a new analysis about the impact of bureaucracy on institution and governance.

Keywords: Bureaucratic dysfunctions. DETRAN-MG. Public Governance

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	7
1.1	Objetivo Geral.....	9
1.2	Objetivos específicos.....	9
1.3	Justificativa.....	9
2	REFERENCIAL TEÓRICO.....	10
2.1	Os princípios burocráticos.....	10
2.1.1	Disfunções burocráticas.....	12
2.2	Da Burocracia ao Gerencialismo.....	15
2.2.1	Governança Pública.....	17
3	METODOLOGIA.....	20
3.1	Caracterização da pesquisa.....	20
3.2	Procedimento de Coleta de Dados.....	20
3.2.1	Tipos de Procedimentos.....	21
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	23
4.1	Estrutura Administrativa do Departamento de Trânsito de Minas Gerais.....	23
4.2	Serviços prestados pelo DETRAN-MG e sua finalidade.....	30
4.3	As disfunções burocráticas e suas consequências.....	33
4.3.1	Sugestões de mudanças.....	39
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	41
	REFERÊNCIAS.....	44
	APÊNDICES.....	47
	Apêndice I: Questionário.....	47
	Apêndice II: Roteiro de Entrevista.....	49

1 INTRODUÇÃO

O Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) é o órgão máximo executivo do Sistema Nacional de Trânsito, possuindo autonomia administrativa, técnica e jurisdição sobre todo o território brasileiro. Trata-se de uma autarquia ligada ao Ministério das Cidades (MCid) que possui o objetivo principal de fiscalizar e fazer cumprir a legislação de trânsito e a execução das normas e diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Trânsito (CONTRAN). A ele também cabe a função de coordenar os órgãos responsáveis pelo controle e fiscalização da execução da Política Nacional de Trânsito nos estados.

O Departamento de Trânsito de Minas Gerais (DETRAN-MG), nesse caso, coordena uma enorme estrutura prestadora de serviços públicos, como emplacamentos, vistorias, transferências de propriedade, aplicação e lançamento de multas, realização de leilões de veículos apreendidos administrativamente, apreensões e liberações, controle das habilitações e fiscalização de todos os parceiros credenciados, dentre outros. Trata-se de um órgão pertencente à Polícia Civil do Estado de Minas Gerais (PCMG), regida pela Lei Complementar 129 de 2013, ao contrário da maioria dos DETRAN's no país, que se classificam como autarquias e gozam de autonomia.

Enquanto as organizações modernas caminham por uma estrutura horizontal, processo decisório democrático e autonomia funcional a PCMG é uma instituição com estrutura verticalizada, coordenada sob o modelo burocrático e fundamentada na hierarquia e na fidelidade aos regimentos.

Nos últimos tempos a qualidade na prestação de serviços públicos tem sido amplamente debatida, sobretudo quando se observa a capacidade de implementação de políticas públicas no que diz respeito a sua abrangência e finalidade. O setor de transportes, a partir da constatação do aumento exponencial das frotas estaduais conforme apontam os relatórios anuais do DENATRAN(2019), é um dos assuntos que mais tem merecido atenção governamental. Embora o setor demande por maior infraestrutura e autonomia, não tem recebido atenção por parte do Estado e a sua subordinação a um outro órgão tem sido, possivelmente, uma das causas da redução do potencial da entidade.

Cita-se como exemplo das limitações para a melhoria da gestão destes tipos de serviços, a quantidade restrita de servidores, a ausência de capacitação técnica do quadro de profissionais, a insuficiência de canais de participação (sistema de ouvidoria ineficaz e descomprometido com o interesse público), ausência ou sucateamento de materiais e equipamentos necessários a execução das atividades, etc. Nesse sentido, diz-se que existe a necessidade do governo levar em consideração o custo de cada serviço público prestado e sua efetividade (ALONSO, 1999); mas o que prevalece é a lógica da produção de déficits, tanto econômicos quanto sociais.

Conforme afirma Bresser Pereira (1996, p.4), “a administração pública burocrática foi adotada para substituir a administração patrimonialista, que definiu as monarquias absolutas, na qual o patrimônio público e o privado eram confundidos”, contudo, deve-se observar as influências negativas de suas disfunções sobre a efetividade dos serviços. Os problemas enxergados nos serviços públicos que podem contribuir para um balanço contábil negativo parecem ser frutos do excesso de regras e procedimentos, de uma estrutura centralizadora e que contribui para má definição dos custos, do mapeamento da cadeia de serviços, da capacidade produtiva do Estado, etc. A ênfase no processo e nas normas são consideradas condições para que aconteça a eliminação de favorecimentos ou clientelismo.

No caso do DETRAN a autoridade de trânsito, em virtude da alta demanda de serviços de trânsito e da constante ocorrência de crimes, acaba por sacrificar parte significativa do tempo com problemas meramente administrativos ou então os posterga, paralisando as atividades do órgão. A burocracia, atrelada à dificuldade de implementação de técnicas inovadoras torna o órgão estático, pois a burocracia insiste em repetir os mesmos procedimentos sem se preocupar com a finalidade e os objetivos institucionais.

A partir do levantamento dessas informações, o presente trabalho busca responder ao seguinte questionamento: **em que medida as disfunções burocráticas presentes na estrutura do DETRAN-MG influenciam no processo de prestação de serviços e governança?**

De acordo com Grateron (1999) os recursos são limitados e a maneira mais fácil de responder às necessidades dos cidadãos é aumentando a eficiência do Estado. Para conseguir melhorar a eficiência de qualquer órgão, é necessário conhecer melhor o ambiente organizacional (sua estrutura e seu sistema de governança).

1.1 Objetivo Geral

O objetivo deste trabalho é analisar em que medida as disfunções burocráticas presentes na estrutura do DETRAN-MG influenciam no processo de prestação de serviços e governança.

1.2 Objetivos específicos

- I. Descrever a estrutura administrativa do DETRAN-MG;
- II. Identificar os serviços prestados e sua finalidade; e
- III. Identificar as disfunções burocráticas e suas consequências sobre a estrutura de governança.

1.3 Justificativa

Minas Gerais é o segundo maior estado em aspecto demográfico do Brasil, possui 21.040.662 de habitantes e uma frota de 11.051.593 veículos automotores de acordo com dados do (IBGE, 2019). Soma-se a isso os serviços de transporte, que em virtude da expansão territorial e da maior distância entre locais de trabalho e suas residências fez com que o uso de carros, ônibus e motocicletas aumentassem, e conseqüentemente, as demandas para legalizar e regulamentar a circulação desses meios.

Sendo o DETRAN-MG o único departamento de trânsito subordinado a polícia civil no Brasil e, considerando o diagnóstico de transição do governo de Romeu Zema que informou sobre os valores das despesas de pessoal da polícia judiciária mineira, cifradas em 1,607 bilhões de reais no ano de 2017 e média salarial de R\$8.369 (MINAS GERAIS, 2018), se faz importante realizar este estudo.

Conforme Grateron (1999) os recursos públicos são escassos, logo, deve-se estudar a atuação e os seus custos com o intuito de aumentar a eficiência e maximizar o emprego da receita recolhida da sociedade via tributos, taxas e demais contribuições. Também existem poucos estudos relacionados ao tema na academia, o que faz com que a pesquisa se justifique por possibilitar o avanço no exame da gestão de serviços públicos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Os princípios burocráticos

Segundo Weber (2004) a burocracia é uma estrutura administrativa fundamentada em princípios heterogêneos e interdependentes que enfatizam a racionalização das rotinas e a dominação racional-legal. A estrutura burocrática, acrescida do funcionalismo especializado e do direito racional foi quem permitiu ao Estado se desenvolver no capitalismo moderno. Por outro lado, no sentido pejorativo, a palavra burocracia reflete a ideia de inflexibilidade, desperdício, demora, mau atendimento, isto é, morosidade no desempenho dos serviços, o que acarreta um entrave ao funcionamento da máquina pública administrativa (MAIA e PINTO, 2007).

A origem da burocracia segundo Chiavenato (2009) se remete a antiguidade, porém é reestudada e estruturada a partir dos trabalhos de Max Weber. De acordo com o autor, a burocracia surge na administração por volta da década de 1930 em razão da fragilidade e da parcialidade da teoria clássica e das relações humanas, que possuíam visões limitadas e contraditórias acerca dos problemas organizacionais. Neste contexto é que surgiu a necessidade de um modelo capaz de caracterizar todas as variáveis envolvidas e que acompanhasse o crescimento desproporcional das empresas, que logo passaram a exigir uma administração mais rígida e organizada para alcance de seus objetivos.

Segundo Weber (2004) a burocracia apresenta as seguintes características: (1) Caráter legal das normas e regulamentos; (2) Caráter formal das comunicações; (3) Caráter racional e divisão do trabalho; (4) Impessoalidade nas relações; (5) Hierarquia de autoridade; (6) Rotina e procedimentos padronizados; (7) Competência técnica e meritocracia; (8) Especialização da Administração; (9) Profissionalização dos participantes; e (10) Completa previsibilidade do funcionamento.

Sobre as características da burocracia, de acordo com Chiavenato (2004), o caráter legal das normas e regulamentos significa dizer que a burocracia é baseada em lei própria que define antecipadamente o funcionamento da mesma. As regras são escritas e repetidas exaustivamente, e por meio delas se busca prever todo o funcionamento do sistema e a sustentação do poder

coercitivo das autoridades constituídas. Considera-se a burocracia, portanto, como uma estrutura social legalmente organizada.

Ainda para Chiavenato (2004), o caráter racional e divisão do trabalho relaciona-se a atribuição de competências de atuação a cada membro, considerando cargo, funções e responsabilidades específicas. Com relação a hierarquia da autoridade, esta se refere ao estabelecimento de controle e supervisão. O poder de controle oriundo de uma posição é inerente ao cargo e não ao indivíduo que o desempenha. A distribuição de autoridade objetiva reduzir ao mínimo o atrito e manter a submissão às normas burocráticas, bem como a estabilidade do sistema. Assim, considera-se a burocracia uma estrutura social hierarquicamente organizada

No que diz respeito a competência técnica e meritocracia, expõe-se que a escolha dos burocratas deve ser baseada na competência técnica e não em preferências pessoais, característica do modelo patrimonialista. A seleção, a admissão, a transferência e a promoção dos funcionários são baseadas em critérios universais de avaliação e classificação válidos para toda a organização, sendo que os critérios universais são racionais e consideram a competência, o mérito e a capacidade do aspirante em relação ao cargo. A partir desta premissa surge a necessidade de exames, concursos, testes e títulos para admissão e promoção dos funcionários (CHIAVENATO, 2003, p.264)

Para Weber (2004) um erro da burocracia moderna é considerar o mérito apenas como critério de entrada no serviço público. A lógica meritocrática, de acordo com o autor, deve guiar constantemente o serviço público por meio da avaliação permanente durante a carreira dos servidores e a estabilidade funcional deve ter em mente a sua finalidade, promover a manutenção das atividades e continuidade das políticas e não meramente dar conforto ao servidor independente de sua produtividade (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018 p.27).

Reforçando a lógica de meritocracia contínua, Brandão e Guimarães (2015) destacam a importância da gerir o desempenho dos servidores por meio de indicadores de produtividade, sendo uma alternativa às técnicas tradicionais. Avaliar significaria, em síntese, comparar os resultados alcançados com os esperados (planejados) e a sua atuação efetiva (trabalho realizado), bem como se existe instrumento de acompanhamento capaz de correção.

Discutindo acerca da divisão de trabalho e delegação de competências propostas pelo modelo burocrático, David Beetham (1996) afirma que o desafio da administração moderna é

combater a expansão generalizada da burocracia, que é capaz de se tornar uma grande ameaça às liberdades individuais, eliminando qualquer resquício de pensamento e ação independentes diante de estruturas organizacionais, que constroem e disciplinam seus membros e espalham sua influência por toda a sociedade, codificando e regrido a vida de cada indivíduo (ABRUCIO E LOUREIRO, 2018 p.32)

Para Weber (2004, p. 135) o poder burocrático pode ser um desafio em razão da prevalência da técnica, da lógica dos meios ou dos valores instrumentais diante dos fins últimos. Em particular, os valores de ordem e segurança se sobrepõem a conduta criativa, disposta a assumir riscos, seja nos empreendimentos ou nas decisões políticas. Por fim, a completa previsibilidade do funcionamento diz que a burocracia almeja prever a atitude de seus membros. O modelo weberiano pressupõe que o comportamento dos membros da organização é completamente previsível: todos os funcionários devem agir em conformidade com os regulamentos da organização, a fim de que essa atinja eficiência máxima.

A burocracia tem por objetivo a previsibilidade e a racionalidade, o sistema busca padronizar e repetir procedimentos, para assim assegurar os resultados, contudo, Maximiano (2000) apresenta algumas disfunções do modelo, que são produzidas em razão da imprevisibilidade dos fatores, já que se deve levar em consideração que os sistemas são humanos e não mecânicos, somente regido pelas leis ou normas. Os seres humanos são instáveis e imprecisos, sendo difícil a burocracia prever seu funcionamento.

2.1.1 Disfunções burocráticas

O caminho para o estudo dos aspectos negativos da burocracia se dá através do conceito de "incapacidade treinada", de "psicose ocupacional" ou de "deformação profissional" (MERTON, 1968 p.274). O primeiro conceito consiste em uma realidade na qual as habilidades dos indivíduos funcionam como inadequações ou pontos cegos. As ações baseadas em treinamentos arcaicos que eram produtivas no passado se tornam reações inapropriadas diante dos novos cenários. A resistência à mudanças, apego aos regulamentos, inflexibilidade e perpetuação do *modus operandi* conduzem a burocracia ao problema exposto por Kenneth Burke (1935), que diz que “as pessoas podem ser despreparadas, por estarem preparadas com uma preparação inadequada”.

Por outro lado, de acordo com John Dewey (apud MERTON, 1968) o termo psicose é utilizado objetivando indicar um caráter pronunciado da mente, sendo que a psicose ocupacional se fundamenta nos resultados das rotinas diárias. A partir do cotidiano as pessoas desenvolvem preferências especiais e antipatias, discriminações e ênfases peculiares, as referidas psicoses são fruto da pressão que é exercida sobre o indivíduo na organização e pelo seu cargo.

Prosseguindo com a lógica de Merton (1968), no livro "Teoria e Estrutura" é possível afirmar que os conceitos de Veblen (1966) e de Dewey (Sn apud MERTON, 1968) se referem a uma ambivalência fundamental. Qualquer ação pode ser considerada em termos daquilo que alcança ou falha em atingir, sendo que implica em "um modo de ver e também um modo de não ver; o enfoque sobre o objeto A implica no esquecimento sobre o objeto B". Em outros termos, quando se alcança ou se busca atingir determinada meta ou objetivo, deixa-se de cumprir outro. No caso de Weber, o interesse reside naquilo que a burocracia anseia por atingir: precisão, confiança e eficiência.

Pelas razões supracitadas, o aparato burocrático busca pressionar o funcionário a ser metódico, prudente e disciplinado, sob o anseio de confiança e percebendo o indivíduo como uma peça da máquina burocrática, que é a organização. A burocracia demanda resultado e disciplina, contudo, conforme Merton (1968), a disciplina só é eficiente quando os padrões ideais se apoiam em fortes sentimentos da limitação da autoridade, da competência individual, e se concretizam através da metódica execução das atividades rotineiras.

A burocracia, pela sua disciplina e através da padronização das atividades, produz o fenômeno da superconformidade às regras, e a partir do que Merton (1968) afirma, essa superconformidade é produto da crença de que uma burocracia eficiente exige confiança e devoção aos regulamentos, devoção normativa que conduz à sua transformação absoluta, perdendo o foco sobre a eficiência organizacional, razão pela qual Weber se debruçava no estudo da burocracia. Como resultado dessa fidelidade exacerbada às normas, a adaptação rápida dentro das organizações é suprimida e ocorre, segundo Merton, que os mesmos elementos que buscavam produzir eficiência, em geral, causam ineficiência se analisados em casos específicos.

Tal disciplina e divisão de trabalho impõe que o funcionário se limite a cumprir deveres subalternos rotineiros e somente o dirigente tenha que realizar as tarefas 'interessantes', que

requerem capacidade intelectual (WEBER, 1999 p.543). A diferença de responsabilidades significa que o funcionário só deve responder por seu dever, ou seja, pelo cumprimento de ordens (o que não significa que não possa e, mais que isso, que não deva fazer objeções a ordens que considere equivocadas, mas que deve cumpri-las se o superior reafirmá-las, ainda que continue discordando delas) (WEBER, 1982).

Outra característica da estrutura burocrática é a ênfase na impessoalidade das relações, que é responsável por desempenhar parte da incapacidade treinada dos burocratas. Tanto a impessoalidade quanto o papel dominante das regras gerais são responsáveis pelo conflito dos burocratas e do público atendido, que tem objetivos divergentes e que buscam um atendimento personalizado (MERTON, 1968, p.279).

Segundo Merton (1968), quando o homem participa da burocracia, faz com que toda a previsibilidade do comportamento, que deveria ser a maior consequência da organização, escape ao modelo preestabelecido. Verifica-se, então, o que Merton chamou de disfunções da burocracia. Cada disfunção é uma consequência não prevista pelo modelo weberiano, um desvio ou exagero (CHIAVENATO, 2009, p.42)

Portanto, consideram-se como disfunções da burocracia as seguintes características:

(1) **A internalização das regras e apego aos regulamentos**, cujas diretrizes burocráticas por emanarem de normas e regulamentos para o alcance das metas da organização, acabam por adquirir um valor positivo e próprio, independentemente daqueles objetivos prévios, passando a substituí-los gradativamente.

(2) **O excesso de formalismo** surge da necessidade de documentar e de formalizar todas as comunicações dentro da burocracia objetivando testemunhar todos os atos por escrito, acabando por conduzir a organização ao excesso de documentação e, conseqüentemente, do acúmulo de papelório.

(3) **A resistência às mudanças** ocorre pela acomodação promovida pela burocracia, padronizada e previsível. Neste caso o funcionário se acostuma com a estabilidade e a repetição daquilo que faz, sob a premissa de estar seguro a respeito de seu futuro na organização. O seu empenho, portanto, consiste em atender às regras impostas pelo sistema, se tornando mero executor de procedimentos, os quais domina com segurança.

(4) **A categorização como parte do processo decisório** ocorre a partir da rígida hierarquização da autoridade. Portanto, quem toma decisões em qualquer situação é quem possui o posto mais elevado, mesmo que nada saiba do problema a ser resolvido.

Neste cenário de estagnação, o referido burocrata repugna quaisquer tipos de mudanças, interpretando-as como inseguras, por desconhecê-las e considerá-las como ameaça à sua segurança e tranquilidade. Retomando e agrupando as principais características da burocracia apresenta-se o Quadro 1, que traz uma síntese das disfunções do modelo.

Segundo Mises (2018) a burocracia mata a ambição à medida que destrói a iniciativa e sufoca o incentivo para se fazer mais do que o mínimo exigido, pressupondo que o burocrata só tenha olhos para instruções, levando ao que o autor denomina como internalização das regras e superconformidade à rotina.

2.2 Da Burocracia ao Gerencialismo

Devido a dificuldade de se desvencilhar dos interesses políticos, a eficiência ficava à mercê de planos mirabolantes, atendendo a autopromoção de tecnocratas e agentes públicos que trabalham pela manutenção do *status quo*, no que Weber (1999) chama de dominação racional legal (BATISTA JÚNIOR, 2004). Desse modo a burocracia se distanciou da finalidade para qual foi instituída: racionalizar os procedimentos e utilizar procurar o melhor caminho para a execução das tarefas.

A ênfase normativa e a submissão política são problemas marcantes do modelo weberiano. Segundo Bresser Pereira (1996) todas as ineficiências da gestão burocrática, somadas às mudanças econômicas e políticas, seja nos padrões de competição em função da alteração do paradigma tecnológico, assim como a intensificação da globalização financeira (ARAGÃO, 1997), acabaram por impulsionar a configuração de uma nova forma de gestão pública, o gerencialismo.

Essa tendência neoliberal passou a enfatizar a fragilidade da solução estatal para garantia do bem-estar social e da estabilidade econômica, preconizando a solução de mercado e fundamentando a ideia de Estado mínimo, com redução de sua estrutura administrativa (MELO e COSTA, 1996, p.154). Segundo Aragão (1997) a eficiência estaria ligada ao melhor uso dos recursos da organização, de forma a obter seu produto ou serviço.

Quadro 2 - Racionalidade Burocrática x Racionalidade Gerencial

DIMENSÃO	RACIONALIDADE BUROCRÁTICA	RACIONALIDADE GERENCIAL
Primazia	Dos meios	Dos fins
Prioridade	A estabilidade das estruturas formais	Adaptação às mudanças, à inovação
Concepção da organização	Rígida, fechada, atuante em lógica própria.	Aberta ao meio: adaptação contínua
Autoridade	Hierarquia, obediência, ordem de cima	Delegações, concessões, parcerias, iniciativas de negociação.
Atitude	Submissão às regras.	Busca de resultados, foco no objetivo.
Legitimidade	Cumprimento de procedimentos	Resultado das ações empreendidas (Eficácia)

Fonte: Adaptado de Foucher e Alecian (2013)

De acordo com Bresser Pereira (1996) esta proposta, num primeiro momento, buscou descentralizar e desburocratizar a gestão, o que pode ser visualizado ao longo dos anos por medidas como o Decreto lei nº 200 de 1967 e, mais recentemente, pela crise fiscal do Estado dos anos 1980 atrelada a globalização da economia. Em síntese, o gerencialismo procurou redefinir a atividade estatal e superar as disfunções do antigo modelo, que se preocupava mais com a forma de administrar do que com os resultados alcançados. O Quadro 2 traz uma comparação dos modelos burocrático e gerencial:

Após a década de 1980, impulsionada pelo gerencialismo, a eficiência ganhou ênfase no setor público e se investiu em tecnologia de informação e comunicação, mudando o foco do Estado para o cliente e a transparência, visando aumentar a produção, a qualidade e confiabilidade dos serviços prestados. Porém, a morosidade estava tão arraigada às instituições que a própria tecnologia gerencial refletiu as disfunções do modelo burocrático, incorporando os antigos formulários e normas ao meio digital. Diante dessa transferência da burocracia do “papel” para a burocracia digital é que se destacou a necessidade do redesenho do serviço público. Kettl (2006) ressalta a importância de se fazer uso das tecnologias disponíveis para uma modificação

[...] radical dos procedimentos de trabalho, com vistas a assegurar que usuários ou consumidores encontrem o que procuram. Muito frequentemente esse processo (redesenho dos processos de trabalho) é complementado por mudanças profundas na estrutura organizacional [...] e por investimentos em novas tecnologias de informação. (KETTTL, 2006, p. 84).

Tem-se, portanto, que a administração brasileira moderna é definida pela hibridez dos modelos; e esta hibridização instituiu um novo modelo de gerir a coisa pública, formando uma

administração pública tupiniquim, flexibilizada, que absorveu elementos de vários modelos e experiências ao longo da história no Brasil e no exterior (ZWICK, et al,2012, p.284).

Mais recentemente, sabendo que a burocracia limita tanto o indivíduo quanto a organização, é fechada às parcerias e dificulta a formação de redes devido a concentração de poder, para superar as disfunções deste modelo propôs-se uma nova estrutura de governança.

O cenário da governança contemporânea se caracteriza por uma espécie de influência burocrática sobre a prática política e de influência política sobre a prática burocrática, conforme sugerido por ABERBACH e outros(1981), ao descrever um processo de politização da administração e burocratização da política como a consagração de um padrão de relações entre políticos e burocratas nas poliarquias modernas (MARTINS,2006 p.5). A governança pública, por outro lado, objetiva a formação de um novo arranjo estatal, incitando o Estado tradicional a se reestruturar, revendo as suas políticas e transformando sua atuação, passando de,

[...] um Estado de serviço, produtor do bem público, em um Estado que serve de garantia à produção do bem público; de um Estado ativo, provedor solitário do bem público, em um Estado ativador, que aciona e coordena outros atores a produzir com ele; de um Estado dirigente ou gestor em um Estado cooperativo, que produz o bem público em conjunto com outros atores (HEIDEMANN; KISLER, 2006 p.483).

2.3 Governança Pública

A criação de redes e parcerias são processos políticos que representam o reconhecimento dos próprios limites da ação estatal. De acordo com Stoker (2000, p. 93) "governar torna-se um processo interativo porque nenhum ator detém sozinho o conhecimento e a capacidade de recursos para resolver problemas unilateralmente".

O Estado encontrou na lógica de governança pública (GP) o alicerce para modernizar as relações do setor público, interna e externamente a partir de três prerrogativas: como conduzir politicamente sociedades desenvolvidas, mediante uma economia internacionalizada; como superar a crise fiscal e orçamentária das organizações públicas; e como responder as demandas da sociedade no sentido de produzir um Estado eficiente, participativo e engajar os cidadãos (HEIDEMANN; KISLER, 2006 p.481)

Desta forma, a governança pode ser definida como:

[...] uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e

compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes (LOFFER, 2001 p.212).

A lógica da governança pública, segundo Heidemann e Kisler (2006) traz a expectativa de que atores regionais são mais eficientes dos que os atores nacionais, porque detêm maior conhecimento dos fatos e se encontram próximos aos problemas.

O conceito de governança justifica uma política de amplitude de atribuições, onde as instituições públicas não têm mais a obrigação de oferecer em termos exclusivos todos os serviços públicos. O Estado pode transferir ações para o setor privado, ou agir em parceria com agentes sociais. Transforma-se, assim, o antigo Estado de serviço em um moderno Estado co-produtor do bem público, colocando-o na condição de responsável último por sua produção. Hoje, a transferência de atribuições não se restringe aos serviços em geral (manuais e de nível operacional), acredita-se que até as funções tidas como estratégicas para o modelo de administração pública gerencial poderiam ser desempenhadas em parceria com o setor privado, ou exclusivamente por ele, tendo como exemplo, a ciência e a educação. (HEIDEMANN E KISSLER, 2006 p.484)

Numa estrutura de governança pública, o Estado ativo, nos termos do modelo dos três setores, se transforma num Estado ativador, que age, principalmente, sobre o setor privado e o terceiro setor, com o propósito de mobilizar seus recursos e ativar as forças da sociedade civil. Isso significa que o setor privado e o terceiro setor acabam sendo valorizados perante o setor público (HEIDEMANN E KISSLER, 2006)

Neste cenário de transferência de atribuições, formação de parcerias e de redes de prestação de serviços é preciso pensar em novas formas regulatórias, num novo arranjo institucional entre Estado, mercado e participações societárias, que dê fundamento à governança pública. Pois, não adianta o Estado terceirizar algo em prol da eficiência, sendo que não acompanha se o resultado condiz o objetivo proposto.

Em meio ao desenvolvimento da governança, tem surgido alternativas de gestão como o caso das parcerias público privado (PPP), embora também não se tenha dados suficientes acerca da qualidade dos trabalhos realizados. As PPPs são sistemas de “cooperação entre atores públicos e privados de caráter temporário no qual os atores desenvolvem produtos mutuamente e/ou serviços e onde riscos, custos e benefícios são compartilhados (KLIJN e TEISMAN,2003

p.137). A esse respeito, seria muito importante avaliar em que medida as PPPs estão lançando as bases para a continuidade das parcerias estratégicas, sob a égide da nova governança pública. Existem, portanto, três movimentos impulsionadores da governança:

O primeiro movimento é “a crescente complexidade, dinâmica e diversidade de nossas sociedades coloca os sistemas de governo sob novos desafios e que novas concepções de governança são necessárias” (KOOIMAN, 1993, p.6). A segunda força é a ascensão do neoliberalismo e o esvaziamento do Estado (*hollowing out of the state*), que denuncia a incapacidade do Estado em resolver seus problemas de forma autônoma, pregando a redução das autoridades nacionais em favor de organizações internacionais (blocos regionais, Nações Unidas, FMI, Banco Mundial), de organizações não estatais (mercado e organizações não governamentais) e em favor de organizações locais (governos locais, agências descentralizadas). A última força é a própria ideia gerencialista como modelo de gestão, atento ao desempenho e aos problemas ao invés de se preocupar quem deveria ser o responsável em implementar as políticas ou como estas deveriam ser feitas (SECCHI,2009 p.358)

Na verdade, alguns acadêmicos consideram a governança pública uma consequência do movimento do gerencialismo, com a qual compartilha algumas características. Neste caso diz-se sobre haver alguma semelhança entre as duas perspectivas e parecer claro que o recente interesse em governança tem sido alavancado pela crescente popularidade do gerencialismo e de formas genéricas de controle social (PIERRE E PETERS, 2000).

Pierre e Peters (2000) delineiam dois elementos inexoráveis da governança: estruturas e interações. As estruturas podem funcionar por meio de mecanismos de hierarquia (governo), mecanismos autorregulados (mercado) e mecanismos horizontais de cooperação (comunidade, sociedade, redes). As interações dos três tipos de estrutura são fluidas, com pouca ou nenhuma distinção clara entre elas. Essa abordagem relacional e o resgate das redes/comunidades/sociedades como estruturas de construção de políticas públicas é a grande novidade proposta pelos teóricos da gestão pública (BRUGÉ e VALLÈS, apud SECCHI 2009, p.359).

3 METODOLOGIA

O objetivo deste estudo é avaliar em que medida as disfunções burocráticas presentes na estrutura do DETRAN-MG impactam a governança e a prestação dos serviços. Para tanto, utiliza-se o modelo de análise e tipificação das disfunções burocráticas de Merton (1968). O número de competências e serviços prestados pelo DETRAN-MG é muito superior aos itens que serão discutidos e, portanto, o trabalho fez um recorte de análise restrito aos procedimentos essenciais e mais demandados pela população de acordo com os servidores entrevistados.

3.1 Caracterização da pesquisa

O presente trabalho tem um viés qualitativo, descritivo e exploratório. Por pesquisa exploratória entende-se, segundo Gil (1991), como a aproximação do problema, por meio de uma relação mais estreita visando explicitá-lo e formular hipóteses acerca do mesmo. A pesquisa pode compreender levantamentos bibliográficos; entrevistas com indivíduos diretamente relacionados com o problema pesquisa; análise de exemplos que estimulem a compreensão. Assumindo, em geral, as formas de pesquisa bibliográfica e estudo de caso. (GUIMARAES,2008, p.52)

Se referindo a abordagem, a pesquisa qualitativa busca a “demonstração lógica das relações entre conceitos e fenômenos, com o objetivo de explicar a dinâmica dessas relações em termos intersubjetivos” (MENDES, 2006, p. 11). Partindo da explicação de Wolcott(2001 apud CRESWELL, 2007) o pesquisador analisa e interpreta os dados de um determinado cenário para identificar temas e categorias, formando conclusões a partir das informações obtidas.

Retomando o viés e os objetivos (Gil,1991), define-se a pesquisa como descritiva pois objetiva descrever características de certa população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis, envolvendo o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados: questionários e observação sistemática. Assume, pois, em geral a forma de levantamento. (GUIMARAES,2008, p.52)

3.2 Procedimento de Coleta de Dados

Os dados utilizados na pesquisa são primários e secundários. Os primários foram coletados através de questionários aplicados e entrevistas realizadas com funcionários do órgão,

além de anotações em diário de campo; já os secundários foram obtidos através de pesquisas eletrônicas e documentais, solicitados por meio dos portais eletrônicos amparados pela lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Os dados primários, de acordo com Fontelles et al (2009) são aqueles que possuem por fontes informações que remetem a época da pesquisa, ainda não interpretadas e analisadas, na maioria das vezes produzidas pelo próprio pesquisador. Já os dados secundários são provenientes de trabalhos escritos baseados na fonte primária, e não produzem informações originais, mas, apenas, uma análise, ampliação e comparação com os dados originais.

O objeto de estudo é o DETRAN-MG, órgão da Polícia Civil do estado de Minas Gerais. Sua escolha foi feita por duas motivações, a primeira pelo fato de o pesquisador trabalhar no local e a segunda em razão das percepções de influência da burocracia na organização, indicadas pela constante reivindicação dos cidadãos por melhorias nos serviços prestados.

Pelo critério de proximidade, foram escolhidas para a pesquisa as unidades de Perdões, Lavras, Bom Sucesso, Santo Antônio do Amparo, Nepomuceno e Candeias, todas pertencentes à Delegacia Regional de Polícia Civil de Lavras e a unidade sede em Belo Horizonte para fins de comparação. O questionário foi aplicado a 10 (dez) funcionários do DETRAN-MG dos municípios descritos. Cinco destes foram entrevistados. Este tipo de seleção da amostra se caracteriza como não probabilística por julgamento, ou seja, o pesquisador escolhe intencionalmente os elementos que irão compor a amostra de acordo com determinado critério (BEUREN,2008).

Em razão da quantidade de serviços prestados e do tempo relativo à entrega destes, optou-se por analisar o impacto das disfunções burocráticas ao longo do processo de prestação de serviço e suas implicações, na tentativa de expor os fatos e levantar a real situação em que se encontra o departamento.

3.2.1 Tipos de Procedimentos

O questionário foi constituído por dois blocos, contendo 10 questões cada. No primeiro verificou-se o impacto das disfunções da burocracia e no segundo bloco a estrutura de governança da instituição. O modelo de questionário e utilizado se encontra no apêndice do trabalho para fins de eventuais consultas. A entrevista, por sua vez, é composta por 6 (seis) perguntas.

Os participantes da pesquisa foram delegados de polícia, investigadores de polícia técnicos administrativos e os funcionários “*ad hocs*”, cedidos por outras instituições ao Detran-MG, por meio de convênios municipais e estaduais. Por solicitação dos participantes, nenhum servidor fora identificado. A análise dos dados coletados ocorreu em quatro etapas, respectivamente: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, a comparação dos resultados e descrição das assimetrias.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

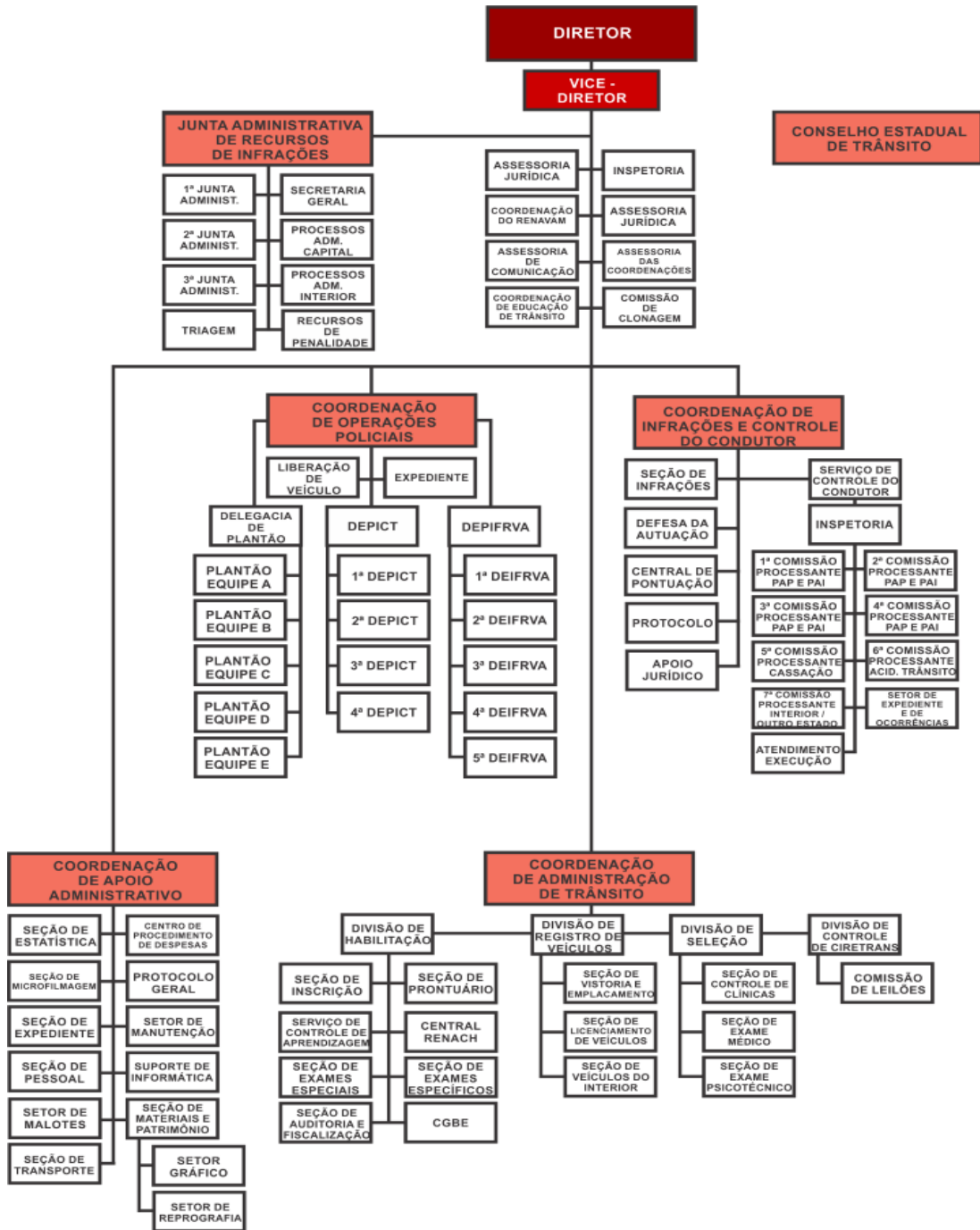
4.1 Estrutura Administrativa do Departamento de Trânsito de Minas Gerais.

O Departamento de Trânsito de Minas Gerais (Detran-MG) é o Órgão Executivo do Sistema Nacional de Trânsito em Minas Gerais, subordinado à Polícia Civil do Estado. O Departamento de Trânsito é responsável pelo planejamento, coordenação, supervisão e execução das atividades de trânsito, nos termos da legislação em vigor. Pelo Decreto de 18/1938 o Serviço Estadual de Trânsito foi transformado em Departamento Estadual de Trânsito e, finalmente, em 1966, quando da vigência do Código Nacional de Trânsito - Lei 5.108 - tomou a denominação Departamento de Trânsito de Minas Gerais (DETRAN-MG). A denominação "DETRAN" passou a ser a sigla-padrão para todos os órgãos congêneres do país (MINAS GERAIS,2019).

O órgão tem por finalidade, segundo a Lei Orgânica da Polícia Civil, dirigir as atividades e serviços relativos ao registro e ao licenciamento de veículo automotor e à habilitação de condutor, nos termos do Código de Trânsito Brasileiro, em todo o território do estado de Minas Gerais. Hoje, o Detran-MG é responsável pelo registro e controle da segunda maior frota do país, atrás apenas do estado de São Paulo. O Detran-MG é também o segundo maior do país, no quesito número de condutores habilitados.

De acordo com o relatório de gestão 2017, o departamento tem como missão promover a segurança no trânsito e a cidadania, potencializando a investigação policial e as ações socioeducativas nas áreas de habilitação, registro de veículos e educação para o trânsito, atuando com ética, responsabilidade, transparência e elevados padrões de qualidade. (MINAS GERAIS,2017). A demonstração do organograma do Departamento de Trânsito de Minas Gerais pode ser visualizada na Figura 1.

Figura 1 - Organograma Detran-MG



Fonte: Estado de Minas Gerais (2018)

Conforme o art.37 da Lei Orgânica, ao DETRAN/MG compete cumprir e fazer cumprir a legislação e as normas de trânsito, no âmbito das respectivas atribuições (planejar, executar, coordenar, normatizar, orientar, controlar, fiscalizar e avaliar as ações e atividades pertinentes ao serviço público de trânsito) que envolvam (1) a formação e a habilitação de condutor de veículo automotor, (2) a infração e o controle relacionados ao condutor de veículo automotor, (3) a vistoria, o registro, o emplacamento, o controle e o licenciamento de veículo automotor, (4) a remoção e guarda de veículo automotor apreendido em razão de infração de trânsito ou por constituir objeto de crime, e (5) o leilão de veículos apreendidos; credenciar órgãos, entidades, instituições e agentes para a execução de atividades previstas na legislação de trânsito, com observância das normas pertinentes; e vistoriar e inspecionar quanto às condições de segurança veicular, registrar, emplacar, selar a placa e licenciar veículos, expedindo os correspondentes certificados.

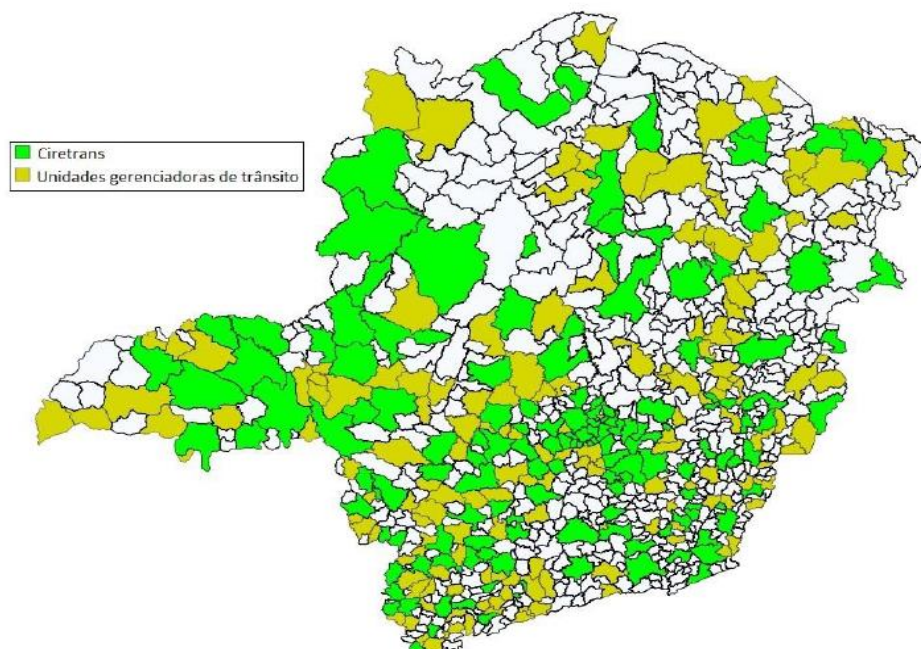
Anualmente o DETRAN publica os relatórios de gestão, contudo os dados apresentados apontam para a falta de conexão entre as unidades e a concentração da gestão na capital mineira. Para além da sede, existem 306 CIRETRANS, que são Circunscrições Regionais de Trânsito, coordenadas pelo DETRAN-MG. Estas possuem as mesmas atribuições administrativas do Departamento Sede, contando com os mesmos serviços, inclusive com médicos e psicólogos credenciados pelo Departamento, para realização de exames de sanidade física e mental próximo a sua localidade.

Quanto à atuação das CIRETRANS e sua relação com a unidade sede, foi enfatizado pelos Entrevistados 1 e 2, lotados no interior do estado, o problema da centralidade administrativa. Os entrevistados citados reclamaram que alguns serviços são realizados apenas na sede e poderiam ser delegados.

“[...] Tais atividades hoje são realizadas exclusivamente pela coordenadoria do RENAVAL, e que caso o acesso fosse ampliado às demais unidades, outros servidores poderiam desempenhar essas funções, maximizando a oferta e atendendo tanto a demanda interna de correções quanto resolvendo o contingente acumulado”. (Entrevistado 2)

Para melhor evidenciar a atuação das CIRETRANS, segue a distribuição das unidades em Minas Gerais, conforme mostra a Figura 2.

Figura 2. Distribuição de CIRETRANS e Unidades Gerenciadoras de Trânsito.



Fonte: Minas Gerais (2016)

A constituição de 1988 prevê a descentralização e em ótica semelhante, o DENATRAN promove a municipalização do trânsito, contudo, há inconsistência entre a legislação e a atuação do órgão em razão das disfunções burocráticas enraizadas para a governança, mais precisamente no que tange a centralidade da tomada de decisão, remontando ao fenômeno de categorização do processo decisório de Merton (1968). Tais afirmações são respaldadas pela fala do Entrevistado 3:

[...] “o DETRAN não dá a devida autonomia seja para suas unidades ou para os seus parceiros e isso prejudica a eficiência tanto do órgão quanto das parcerias. O DETRAN centraliza o processo decisório e de prestação de serviços, mas não consegue atender toda a demanda, implicando em filas e outros transtornos para os cidadãos. Hoje, aqui em Belo Horizonte só há possibilidade de atendimento mediante agendamento prévio e pode ser que o cidadão não consiga o atendimento no dia que tem disponibilidade para comparecer a unidade”. (Entrevistado 3)

As CIRETRANS mencionadas estão presentes no estado e atendem a maior parte da população mineira. De acordo com o censo do IBGE (2010), a maioria dos municípios de Minas

Gerais possuem menos de 50 mil habitantes, justificando assim a descentralização administrativa. Essas regiões não têm a devida atenção do poder público por causa da distância da capital. O DETRAN, por sua vez, não considera devidamente a atuação nestas localidades e não padroniza as unidades conforme pode se observar pela resposta abaixo:

“[...] O DETRAN sede detêm uma estrutura totalmente distinta do padrão das demais unidades. Em municípios menores o DETRAN-MG é restrito a uma pequena sala, sendo que a maior parte da população mineira dista de Belo Horizonte, o que gera discrepância entre a qualidade dos serviços entregues” (Entrevistado 2).

Para estudar as implicações na eficiência dos serviços prestados e a rigidez sistêmica, assim como as oportunidades de formação de uma rede coesa a partir dos princípios da governança pública é necessário compreender as disfunções burocráticas presentes na estrutura do órgão. A rede de prestação de serviços do DETRAN é extensa, porém grande parte das parcerias são recentes e ainda falta coordenação e autonomia para cada um dos parceiros envolvidos.

Atualmente o vínculo entre os parceiros é firmado por contratos administrativos, convênios e licenças. De forma geral, o DETRAN-MG conta com o auxílio de pátios para remoção e guarda de veículos apreendidos, de centro de formações de condutores, despachantes documentalistas, clínicas médicas especializadas, fábricas de placas, empresas credencias para vistoria veicular, de videomonitoramento, de gravação de chassi e motor e empresas ligadas ao crédito e financiamentos (alienações fiduciárias), entre outros (Figura 3).

Figura 3. Rede Credenciada Detran-MG.



Fonte: Estado de Minas Gerais (2017)

No intuito de desburocratizar e ampliar a disponibilização de serviços públicos ao cidadão, o Detran-MG realizou parceria com os postos UAI, o que proporcionou excelência e maior comodidade no atendimento à população. Os serviços do departamento passaram a ser realizados nas 29 Unidades de Atendimento Integrado (UAI) espalhadas pelo estado (MINAS GERAIS,2017). Embora todas as unidades ofereçam serviços relacionados ao DETRAN, alguns ainda não se encontram presentes em todas as unidades. Na Figura 5 a seguir, segue a distribuição das UAI'S.

Além da parceria com as UAI's, o DETRAN-MG conta com a PRODEMGE, empresa de Tecnologia da Informação do Governo de Minas Gerais. No ano de 2016 foi acordado trabalhar as demandas de sistemas através do estabelecimento de prioridades para atender as expectativas do órgão e, para tanto, foram definidas equipes de projetos nas áreas de Habilitação, Veículos e Infrações. A referida empresa hospeda o cadastro de aproximadamente 14 milhões de veículos, 7,5 milhões de condutores e 60 milhões de infrações cometidas no estado (MINAS GERAIS,2016)

Iniciando o contato com o setor privado, estão os despachantes documentalistas, tidos como facilitadores da prestação de serviço público por uns e, de forma pejorativa, como “atravessadores” por outros. O site institucional do DETRANMG define que o despachante documentalista é a pessoa física que representa o cliente, mediante sua anuência e independentemente de mandato, perante os órgãos públicos, nos atos de, entre outros: trâmite de documentos de veículos automotores e serviços relacionados; revalidação de segunda via da Carteira Nacional de Habilitação (CNH); obtenção de atestados e certidões em órgãos públicos estaduais. Contudo, a parceria entre despachantes e DETRAN-MG tem eficácia limitada devido ao rígido sistema de governança do órgão; os documentalistas não detém autonomia e não participam diretamente do processo de prestação de serviços, nisso o DETRAN perde mão de obra associada e regulamentada.

Os Centros de Formação de Condutores (CFC), por sua vez, detém maior autonomia e prestam serviços exclusivos, auxiliando o cidadão no processo de obtenção da CNH e processos derivados. Os CFCs também atuam de forma a educar os candidatos e a reciclar os condutores julgados inaptos em processos administrativos, em virtude de infrações. Em 2016 o Detran-MG tinha em torno de 1840 CFC's credenciados, o que possibilitou rapidez no atendimento ao cidadão, segurança e comodidade. Com foco na valorização de sua rede de parceiros, no

conforto do cidadão e na transparência, o DETRAN-MG no ano de 2016 realizou a capacitação dos Centros de Formação de Condutores de Minas Gerais e das Regionais via sistema SIAEX no quesito realização de tramitação de documentos digitalizados (MINAS GERAIS,2016)

Em parceria com os CFC's no processo de preparação e exames para obtenção de CNH, as clínicas médicas e psicológicas atuam na aplicação de exames de aptidão física e mental e de avaliação psicológica em candidatos que requerem permissão para dirigir veículo automotor ou em casos de renovação da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) e mudança de categoria da CNH. Atualmente o DETRAN-MG conta com 454 clínicas no Estado que possuem sistemas informatizados que permitem que todos os procedimentos sejam feitos online, e ainda, capturam e lançam as imagens dos candidatos, proporcionando celeridade às etapas do processo de habilitação. É de fundamental importância pontuar que no tocante aos exames, em 2016 foram realizados em média 126.533 exames médicos e 41.080 exames psicotécnicos por mês (MINAS GERAIS, 2016).

Os pátios credenciados atuam de forma semelhante aos CFC's e são entidades responsáveis pela guarda e remoção de veículos apreendidos pelas polícias no território do Estado. Salienta-se ainda que esses parceiros corroboram com o leilão dos veículos apreendidos e não reivindicados, aumentando a arrecadação estadual. A parceria com os Pátios possibilitou o aumento e a eficácia das fiscalizações permitindo que os veículos irregulares fossem retirados imediatamente de circulação. Em 2016, o DETRAN-MG contava com 378 Pátios credenciados para a guarda e recolhimento de veículos apreendidos (MINAS GERAIS,2016).

Hoje a Polícia Civil opera com déficit fiscal e de pessoal segundo balanço divulgado pelo governo Zema (2019). Embora as parcerias existentes contribuam para o desenvolvimento dos serviços do DETRAN, ainda são um ambiente passível de melhoria quando se trata de sua governança. Conforme Heidemman e Kisller (2006) o Estado não precisa fornecer diretamente todos os serviços, porém deve criar condições para que a fiscalização e controle sejam executados de maneira a garantir a qualidade dos serviços. Sendo assim, acreditando na possibilidade de atuação dos parceiros sem prejuízo da fiscalização e do acompanhamento das atividades, há possibilidade de formação de uma rede coesa e que delegue competências para os seus membros, aumentando a oferta e a disponibilidade dos serviços, além de que o estado poderia designar seus servidores às funções estratégicas ao invés de empregá-los em atividades puramente operacionais.

4.2 Serviços prestados pelo DETRAN-MG e sua finalidade

Em Minas Gerais, a maioria dos serviços relacionados ao DETRAN são ofertados pelas CIRETRANS conforme mostra o Quadro 3.

Quadro 3 – Serviços ofertados pelo DETRAN-MG

ALTERAÇÃO DE DADOS	Consiste na modificação dos dados cadastrais do veículo automotor , podendo ser realizado com a finalidade de alteração tanto das informações veiculares quanto do proprietário
EMIÇÃO DE CNH	É o procedimento de confecção e entrega da Carteira Nacional de Habilitação, licença para dirigir, aos candidatos que atenderem os requisitos estabelecidos por lei.
BAIXA DE VEÍCULO	Consiste na desativação do veículo, tornando-o inapto para circulação,
TRANSFERÊNCIA DE PROPRIEDADE	É o procedimento que consiste na aquisição de um veículo automotor ou reboque.
SEGUNDA VIA DE CRV.	É a reemissão do certificado de registro veicular, perdido ou rasurado, para fins de transferências futuras.
COMUNICAÇÃO DE VENDA	É a comunicação da venda de um veículo automotor/reboque a um terceiro, feita pelo proprietário devidamente munido de cópia autenticada do recibo e formulário correspondente. A finalidade do ato é responsabilizar o comprador do veículo, mesmo que a transferência de propriedade ainda não tenha sido realizada, resguardando assim, o vendedor.
ALVARÁS DE LIBERAÇÃO	São documentos emitidos mediante solicitação do proprietário de veículo automotor, para liberação do bem que fora apreendido por motivo de crime, infração administrativa ou ordem judicial.
EXPEDIÇÃO DE CERTIDÕES	São documentações comprobatórias acerca da situação de veículos e informações acerca da propriedade dos mesmos. Ex: Certidão Positiva de Propriedade para fins escolares.
VISTORIA VEICULAR	Consiste na verificação da regularidade e/ou autenticidades dos componentes veiculares, da licitude da procedência do veículo e ausente de adulterações. A vistoria tem diversas finalidades, contudo, o usual é que seja realizada para transferir a propriedade.
APREENSÃO E LIBERAÇÃO DE VEÍCULOS	Consiste na remoção e guarda do veículo automotor que possua irregularidades, sejam elas relativas a infrações, débitos ou mau estado de conservação.
INCLUSÃO E REMOÇÃO DE IMPEDIMENTOS	Consiste na inclusão ou exclusão de impedimentos em veículos com natureza administrativa ou judicial. Ex: Roubo e furto; Penhora.
APRECIÇÃO DE RECURSO	É o ato de apreciação de recurso impetrado face a autuação recebida em razão de possível infração ao código de trânsito, validando ou invalidando a multa gerada.
SEGUNDA VIA DE CNH	É a solicitação de uma nova carteira de habilitação (CNH), em razão da perda ou da destruição do referido documento.
ALTERAÇÃO DE DADOS CNH	É a alteração dos dados cadastrais constantes na CNH, acrescentando, retirando ou modificando a categoria, bem como os demais dados.
RENOVAÇÃO DA CNH	É a emissão de uma nova carteira de habilitação com data de validade atualizada após submissão a exames médicos.
EMPLACAMENTOS	É o ato de trocar as placas/tarjetas e/ou selagem da placa traseira, feito nos casos de perda dos itens, de transferência de propriedade ou de município.

Fonte: do autor (2018)

Conforme explicitado na metodologia, o presente estudo se ateve aos serviços mais demandados pela população e que tem maior fluxo cotidiano, sendo eles: alteração de dados baixa de veículo, transferência de propriedade, segunda via de CRV, comunicação de venda, alvarás de liberação, expedição de certidões, vistoria veicular e emplacements.

A partir das entrevistas e do acompanhamento do trabalho no órgão foi possível perceber que o excesso de demanda reside sobre a divisão de registro de veículos (DRV), ou seja, a maioria dos serviços presenciais está diretamente relacionada com a regularização da posse, dos dados ou componentes dos veículos. O Entrevistado 5, quando questionado acerca dos desafios de superar as disfunções burocráticas e aumentar a eficiência do órgão, respondeu:

[...] quanto a CNH não temos muito o que fazer, todo serviço pode ser melhorado, mas hoje já disponibilizamos todos os serviços online para o cidadão. Já quanto aos serviços relacionados aos veículos ainda temos muitos desafios. (Entrevistado 5)

Os serviços devem ser solicitados presencialmente em uma unidade e devem cumprir os requisitos previstos na legislação. Segue descrito na Figura 1, o fluxograma do processo de prestação de serviços nas unidades do interior. O ciclo demora dias para sua conclusão, pois na maioria das CIRETRANS os mesmos funcionários realizam todas as etapas, o que implica no retardamento da entrega da documentação, além do tempo perdido com assinaturas e registros manuais. A tecnologia poderia facilitar o protocolo, reduzindo transtornos e filas na unidade. Pela internet o acompanhamento da situação do processo bem como averiguação de inconsistência na documentação faria com que o interessado não precisasse se deslocar até a unidade.

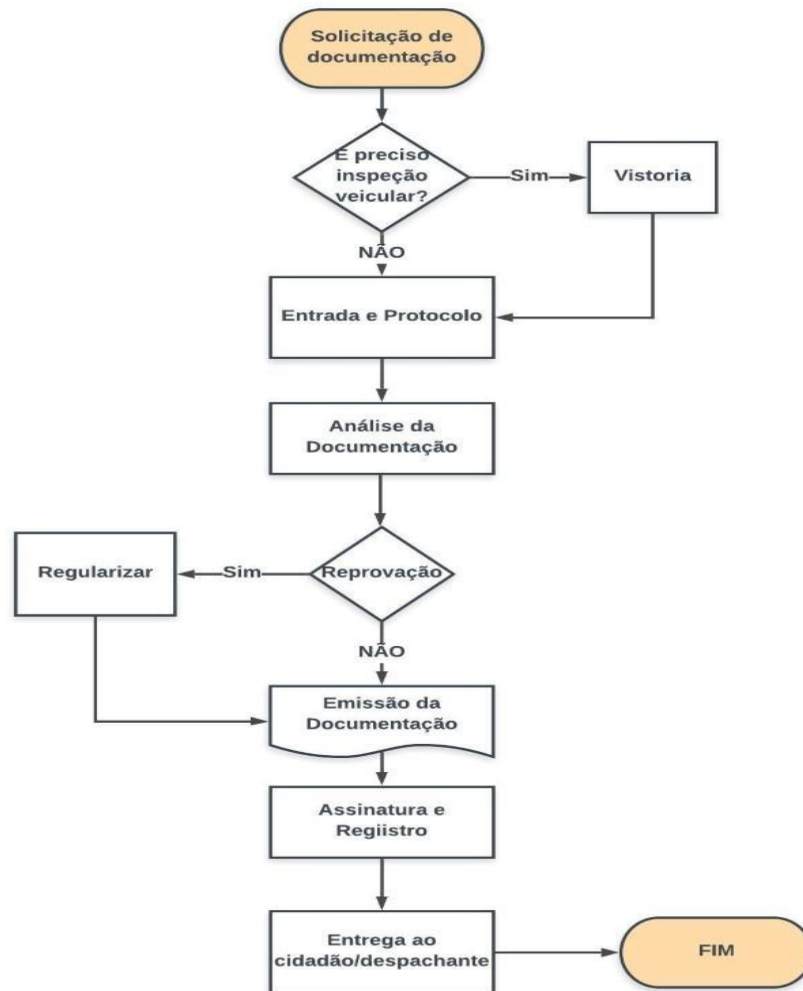
O DETRAN não tem um sistema próprio de gestão de dados e procedimentos, o que poderia auxiliar na modernização e celeridade dos processos. Segundo o Entrevistado 5,

[...] outro problema que se relaciona com os principais serviços relacionados a veículos é o modo como o sistema processa os dados. Hoje, tudo fica nas mãos da PRODEMGE, e quando o DETRAN solicita modificações não tem suas reivindicações atendidas. É dispendioso elaborar um sistema próprio, mas o DETRAN tem capital para isso. (Entrevistado 5)

Ainda conforme menciona o Entrevistado 5, “[...] tudo fica nas mãos da PRODEMGE e eles fazem o que querem com a gente”. Por essa razão, seria benéfica a criação de um sistema próprio, customizado e adequado aos serviços, e partindo da lógica atual de *accountability*,

construir um sistema capaz de facilitar auditorias e conferências vista a sua programação para tal finalidade, auxiliando a coibir as atitudes ímprobas por meio da transparência.

Figura 1 – Fluxograma CIRETRANS



Fonte: do autor (2019)

O departamento, pela sua importância social e receita arrecadada, carece de autonomia para rever seus procedimentos e criar um sistema eficiente, que busque superar as disfunções da burocracia nas fases do processo, registrando no sistema as informações necessárias de forma a reduzir o excesso de formalismo e papelório relatados por Merton (1968).

A vistoria é um processo que demanda tempo e infraestrutura adequada. Nas regionais e delegacias subordinadas, as vistorias devem ser agendadas e a demanda sempre é maior que a capacidade de atendimento; elas também não ocorrem todos os dias da semana. A terceirização dos serviços de vistoria e emplacamento é uma boa estratégia, visto que ele não

demanda muito conhecimento técnico e caberia ao DETRAN, caso optasse pela parceria, apenas fiscalizar. Como base para tal sugestão, utilizamos o relato do Entrevistado 3:

"[...] em muitos estados o DETRAN já não faz mais parte da polícia civil, além disso, os serviços manuais que demandam muito tempo e quantidade de servidores são terceirizados, o que reduz o gasto do estado, pois esses servidores possuem subsídios menores que os funcionários de carreira e para o setor privado é fácil contratar e demitir". (Entrevistado 3)

4.3 As disfunções burocráticas e suas consequências

Em geral pode se constatar pelas entrevistas que os principais problemas se tratavam da rigidez hierárquica e a resistências às mudanças como as principais disfunções que comprometem a boa governança. Além disso, tem-se na falta de pessoal um agravante, fator considerado externo, mas que está intrinsecamente relacionado às disfunções, pois o baixo efetivo intensifica a ineficiência do órgão a medida que há poucos servidores e a burocracia utiliza-os de maneira incorreta.

Quanto à rigidez hierárquica, disfunção apontada por Merton (1968), os servidores relataram unanimemente que o autoritarismo e a coercibilidade prejudicam suas atividades, mas segundo o Entrevistado 3, a nova gestão tem sido mais democrática, muito embora ainda fosse preciso esperar mais tempo para afirmar algo de forma concreta. Para a burocracia a hierarquia não é um problema em si, pois segundo Weber (1930) ela é pressuposta ao sistema, porém, para que seja positiva à organização ela deve estar atrelada ao cargo e não ao sujeito, ou seja, o poder deve ser utilizado em função do interesse institucional.

Na burocracia o poder hierárquico é responsável pela divisão do trabalho e monitoramento das atividades, pois o sistema demanda resultado e disciplina, contudo, conforme afirma Merton (1968) a disciplina só é eficiente quando se apoia na limitação da autoridade, se sustenta pela competência individual e se concretiza através da metódica execução das atividades rotineiras.

Simultaneamente a centralidade do processo decisório e a rigidez hierárquica de Merton (1968), o Entrevistado 4, servidor mais antigo do DETRAN, relatou que:

"[...] os delegados chegam logo depois de tomar posse sem nenhum treinamento específico e com uma visão totalmente diferente, mas mesmo sem conhecerem o funcionamento do órgão já querem mandar em tudo. Os

delegados trocam servidores de função, sendo que o cara trabalhou naquela area a vida toda e domina tudo, daí tem de ir para outro posto só porque o delegado quer e a gente tem que obedecer. (Entrevistado 4)

Conforme evidenciado pela fala do Entrevistado 4, os superiores não possuem conhecimento de como funciona o órgão e as atribuições oficiais de um delegado são de natureza jurídica e não administrativa. Em razão disso, ocorrem diversos problemas estruturais por um descompasso entre a perspectiva adotada e o treinamento dado aos coordenadores das unidades, pois o gestor dirige a unidade sem compreender o órgão, além de ignorar os mais experientes, simplesmente pela questão hierárquica. Evidencia-se que atualmente o poder e o processo decisório no órgão é centralizado e fica nas mãos de pessoas despreparadas do ponto de vista técnico e de gestão.

Constata-se que no caso do DETRAN-MG a formalidade das comunicações é derivada da categorização do relacionamento pela hierarquia, pois conforme afirma o Entrevistado 6: “Para tudo é preciso enviar ofício e mesmo que você seja o responsável pelo setor ou serviço, o instrumento só tem validade se assinado por um delegado de polícia, tenha ele ciência do conteúdo ou não”. O excesso de papelório costuma estar estritamente ligado ao formalismo, contudo, o estado de Minas Gerais tem combatido tal disfunção, de acordo com o Entrevistado 6:

[...] ainda temos muita papelada, entretanto, estamos em um período de transição para o Sistema Eletrônico de Informações (SEI). O SEI é um sistema de gerenciamento de informações que engloba todos os órgãos de Minas Gerais, permitindo o compartilhamento imediato de informações e o acompanhamento dos processos e ofícios em tempo real. (Entrevistado 6)

O baixo efetivo foi notícia em 2018 do jornal o Tempo informando que 95% das delegacias de Minas Gerais não havia efetivo suficiente, fato que se estende ao DETRAN, pois os funcionários são majoritariamente membros da PCMG, com exceções de funcionários MGS e “*ad hocs*” cedidos pelo município. De acordo com a matéria foram visitadas 549 unidades no Estado, nas quais apenas 27 apresentavam estrutura adequada, diante de tal cenário, Janaína Dauro, promotora que participou das visitas técnicas, afirmou que: “Não temos material humano. Observamos delegacias sem delegados e essa falta de pessoal faz com que a Polícia Civil fique soterrada”. Essa realidade intensifica o problema do formalismo, visto que a documentação precisa ser assinada por autoridades policiais, uma vez que em algumas delegacias não há delegados, não há entrega dos serviços em tempo hábil.

O efetivo é insuficiente e alguns servidores são subutilizados em razão da rígida limitação de competência, como afirma o Entrevistado 2:

“[...] Nós, funcionários da prefeitura e da MGS trabalhamos no interior sem a devida estrutura e autonomia, não podemos trabalhar sem a supervisão de um policial civil, pela desconfiança para com os servidores cedidos e as piores funções são sempre exclusivamente nossas: emplacements e vistorias”.
(Entrevistado 2)

Conforme explicitado acima, a Polícia Civil não aloca servidores suficientes ao DETRAN, solicita funcionários e limita suas competências, se alinhando a afirmação de Weber (1999) que a divisão de trabalho na burocracia muitas vezes impõe que alguns funcionários se limitem a cumprir deveres subalternos rotineiros.

A limitação das competências e a falta de autonomia gerada pelo sistema burocrático e sua submissão política acontecem conforme exposto pelo Entrevistado 4:

“[...] você entra querendo mudar tudo, principalmente eu que vim do setor privado, buscando inovar e tornar tudo mais eficiente, entretanto, as barreiras impostas são tão intensas que logo o servidor se desilude e conseqüentemente acomoda, fazendo com que pouco tempo após a entrada no órgão, perca as esperanças de melhorarem os resultados” (Entrevistado 4)

O Entrevistado 4 confirma o pensamento de Mises (2018) de que a burocracia mata a ambição, destruindo a iniciativa e sufocando o incentivo para que se faça mais que o mínimo exigido. A acomodação também ocasiona a superconformidade às regras e posterior resistência às mudanças discutidas por Merton(1968), como não há possibilidade de mudar, o servidor aceita a situação e posteriormente a internaliza face a frustração adquirida.

A burocracia e as suas disfunções acarretam em uma má governança, segundo Peters(2016) a boa governança é aquela que promove uma implementação eficaz de meios para criar coerência entre todas as numerosas atividades dos governos que trabalham com seus aliados no setor privado. Por fim, a boa governança requer meios para responsabilizar os dirigentes pelo desempenho de todas essas atividades e assegurar que o setor público seja suficientemente transparente para permitir que a sociedade e a mídia observem o que está sendo feito e o porquê (BRASIL, 2018).

A OCDE afirma que a boa governança é um meio para atingir um fim, qual seja, identificar as necessidades dos cidadãos e ampliar os resultados esperados (OCDE, 2017). Contudo, a burocracia não compactua com tal pensamento, pois conforme explicitado na

comparação entre a racionalidade burocrática e a gerencial, fica evidente a primazia dos meios para o sistema weberiano, enquanto o gerencialismo busca resultados.

Cada instituição pública deve construir continuamente um modelo de governança próprio, buscando adequar os modelos a partir da identificação das necessidades dos cidadãos e ampliar os resultados esperados, bem como estar aberta às mudanças sistêmicas face aos avanços tecnológicos e da sociedade (BRASIL, 2018). Quando nos referimos ao DETRAN, temos outro problema acrescido a burocracia, a falta de autonomia devido a subordinação à PCMG dificulta a estruturação de uma boa governança a partir das necessidades institucionais.

A adequação às necessidades dos cidadãos mencionada é dificultada pela burocracia, pois conforme o Entrevistado 5: “O sistema burocrático acaba por despersonalizar o atendimento, o que incorre em um tratamento que além de impessoal é desumano, pois não leva em consideração os problemas e situações individuais”. O relato do servidor comprova a influência da despersonalização do relacionamento mencionada por Merton (1968) e Chiavenato (2003).

De acordo com Brasil (2018) o problema crucial na governança é a disjunção entre interesses privados e públicos. Indivíduos do setor público têm suas próprias preocupações e interesses – econômicos ou não – e podem persegui-los por meio de sua posição no setor público. A manifestação óbvia desse interesse próprio é a corrupção. Quando os indivíduos utilizam uma posição neste setor para ganhos pessoais, eles destroem qualquer conceito de interesse público e desviam fundos e esforços para longe de objetivos públicos.

Salienta-se que o patrimonialismo ainda é presente na administração pública tupiniquim conforme discutido no referencial teórico e a burocracia, devido aos seus atrasos e ineficiência pode incentivar meios ímprobos para obtenção do serviço almejado. Relacionando a discussão da corrupção, o fato do DETRAN estar dentro da polícia pode dificultar a denúncia e intimidar a população, pois você estaria denunciando os próprios policiais.

Conquanto possa parecer contraditório, a lei também pode ser uma barreira para a governança efetiva. Embora a lei seja importante como meio de legitimar a ação pública e garantir os direitos dos cidadãos, quando excessiva, pode retardar os processos do governo e produzir burocracias aparentemente infinitas. O argumento aqui é para a simplificação de procedimentos, permitindo que a discricionariedade e a ponderação das alternativas possíveis sejam consideradas ao se avaliar o desempenho dos agentes públicos. Relacionando às

disfunções burocráticas, a lei impõe a forma de atuação da organização e do servidor, o que faz com que ocorra a internalização do regimento e a superconformidade com as regras conforme Merton (1968). Sobre a avaliação do desempenho dos agentes, conforme já explicitado, a PCMG não detém de mecanismo capazes de mensurá-lo, se limitando a um atestado mensal de produtividade elaborado pelo próprio servidor. (BRASIL, 2018)

Uma terceira barreira potencial para a governança e para a boa governança é a ausência de um quadro de pessoal adequado. Os servidores públicos são talvez o maior recurso de um governo, mas eles precisam ser treinados para a tarefa, recompensados adequadamente e supervisionados de forma eficaz. Isso nem sempre ocorre e a boa governança requer a formação de servidores educados, treinados e motivados para atuar no serviço público. Carreiras qualificadas são essenciais na prestação de serviços públicos, mas estes também podem ser aprimorados por pessoas nomeadas, sem vínculo efetivo com a administração, para atividades de curto prazo para as quais são selecionadas por suas habilidades – e não apenas por suas filiações políticas (BRASIL, 2018 p.24).

Quanto ao quadro de pessoal, o Entrevistado 1 disse que é o grande problema da instituição, pois

[...] os servidores são insuficientes e não existem cargos e carreiras estruturadas no caso do DETRAN-MG, pois não há concurso para provimento. Sobre a questão da meritocracia, não existem indicadores reais de desempenho e você não consegue diferenciar os bons servidores dos maus servidores, o que se tem hoje é apenas um relatório mensal de produtividade que é elaborado pelo próprio servidor. (Entrevistado 1)

Os fatos relatados acima se alinham à crítica weberiana de que a meritocracia na burocracia moderna considera o mérito apenas no ingresso e não premia a produtividade e o treinamento contínuo. A desconsideração do mérito faz com que a estabilidade do servidor seja um problema, conforme consta na falta do Entrevistado 6:

[...] os servidores geralmente se acomodam, principalmente os que têm mais tempo de carreira, pois não há distinção entre os que produzem para os que não produzem. Além disso, o servidor costuma ser valorizado pelo referido tempo de exercício e não pela sua produtividade (Entrevistado 1).

Conforme exposto nos parágrafos anteriores, a disfunção da burocracia quanto ao treinamento dos servidores é a sua estaticidade, o treinamento é repetido de forma acrítica e desconsidera a mutabilidade do ambiente interno e externo, o que leva ao conceito de incapacidade treinada nomeada por Thorstein Veblen(1966), pois a melhor técnica do século

passado pode ser danosa se aplicada ao tempo presente, e ainda é capaz de intensificar a formação da “psicose ocupacional” de John Dewey (apud MERTON, 1968), relativa às manias adquiridas pelos servidores. As somas dos fatores mencionados se ligam a superconformidade às regras e a internalização dos regimentos, pois o próprio sistema inibe o desenvolvimento de novas técnicas e perspectivas. Quanto a formação e atuação de servidores no DETRAN-MG, o Entrevistado 6 disse que:

[...] eu tive apenas um dia de aula sobre o DETRAN e foi meramente ilustrativo, pois é impossível aprender muita coisa em um período de tempo tão curto, além de que o conteúdo ministrado é genérico e introdutório, totalmente diferente do que me foi exigido ao assumir uma CIRETRANS. (Entrevistado 1)

O problema de pessoal, conforme discutido anteriormente, é intensificado pelas disfunções a medida que retarda a prestação de serviço dos servidores que já são insuficientes, além desse déficit, o DETRANMG concentra todo o poder decisório e a rede de prestação de serviços, mesmo sem a devida estrutura, resultando no cenário explicitado pelo Entrevistado 1:

[...] o grande problema de governança do DETRAN é querer fazer tudo por si, sem ter a devida estrutura e capacidade para isso. Enquanto o órgão concentra atribuições e é ineficiente em entregar os serviços públicos à população, deveria repensar o seu limiar de atuação e delegar funções aos parceiros, aproveitando a regulamentação e percebendo a potencialidade da terceirização de alguns serviços que seriam estratégicos: a vistoria e o emplacamento. Outro fator problemático é que a alta hierarquia do DETRAN tem o costume de resolver as coisas na “canetada” sem se inteirar primeiro dos assuntos. (Entrevistado 1)

A governança fechada da PCMG, concentradora de poder, não busca cooperações de forma eficiente, refletindo o insulamento burocrático. O impacto das disfunções burocráticas na prestação de serviços do DETRAN-MG encontrado no estudo é o atraso na entrega dos serviços, a subutilização dos servidores, o atendimento inadequado à população e a dificuldade de melhoria do serviço público frente às barreiras oriundas da resistência às mudanças e da rigidez hierárquica.

A estrutura burocrática mantém os programas e serviços isolados uns dos outros, de modo que é um desafio tê-los trabalhando juntos em prol do cidadão, ou seja, a burocracia tem uma visão minimalista e incapaz de produzir integração tanto interna quanto externa. Da forma como se estrutura hoje, o DETRAN é desalinhado entre as unidades e não utiliza as parcerias de forma devida, sendo ineficiente no atendimento às demandas da população. Quando se trata

de uma boa governança, a burocracia dificulta a distribuição de competências e compromete a governança pública, visto seu caráter centralizador, prejudicando a coordenação entre as unidades e os parceiros, pois as decisões advêm de um único sujeito: o de maior nível hierárquico.

O conflito entre a burocracia e a governança pública é que o modelo burocrático é fruto de uma visão peculiar de Estado, que enxerga o Estado como capaz de fazer tudo por si mesmo, ao passo que a governança pública, influenciada pelo gerencialismo, assume que o Estado é ineficiente quando busca operar em todos os setores devido à falta de especialização, assim como também não é preciso prestar todos os serviços de forma direta, eles podem ser delegados ou feitos em parceria com o setor privado, conforme afirma Heidemman e Kissler(2006). Para que o órgão seja efetivo é garantir que os cidadãos recebam bons programas e serviços sem sobreposições e sem lacunas, enxergando os benefícios da interação com a sociedade civil e o mercado. Desta forma, a formação de PPP's é importante para melhoria dos serviços públicos ao passo que aumentam os atores responsáveis pelo processo de prestação de serviços e aliada à participação social facilita e promove o controle social bem como auxilia no processo de *accountability* (BRASIL, 2018).

4.3.1 Sugestões de mudanças

Sobre a questão operacional em si, destacam-se 10(dez) sugestões de mudança a fim de maximizar a utilização dos recursos disponíveis e dar celeridade aos procedimentos administrativos:

- 1) Redução da quantidade de informações solicitadas, estando o digitador responsável pelas informações ali contidas e confirmadas ao efetuar a transferência.
- 2) As comunicações de venda deveriam ser lançadas concomitante ao preenchimento do recibo nos cartórios de ofício, regularizando automaticamente a propriedade do veículo.
- 3) As multas deveriam ser lançadas *online* por meio de aplicativo exclusivo, no qual, a polícia militar/civil autuassem o condutor automaticamente. Hoje as multas são redigidas manualmente, e posteriormente digitadas por um Policial Civil, o que implica em um trabalho duplicado sem necessidade.

- 4) O cadastro de motores e de reservas de domínio poderia ser lançado pelo solicitante do serviço, conjuntamente ao formulário de transferência. Desta forma, a parte interessada lançaria os dados no sistema e caberia ao servidor conferir, aprovando ou rejeitando.
- 5) Os boletins de ocorrência, desde que de natureza puramente administrativa, não teriam necessidade de ser impressos, poupando o meio ambiente e reduzindo o papelório, bem como desocupando a autoridade policial de despachos desnecessários.
- 6) Os despachantes documentalistas credenciados, enquanto não ocorre a terceirização, poderiam emplacar e vistoriar, cabendo ao DETRAN fiscalizar e apurar eventuais condutas ímprobas e dar a devida punição aos infratores.
- 7) Protocolo digital e aceite via assinatura eletrônica, reduzindo o tempo com cadastros e registros.
- 8) Cadastro eletrônico dos cidadãos e atualização *online* do status dos serviços, reduzindo filas e dando comodidade ao usuário.
- 9) Os certificados de licenciamento poderiam ser disponibilizados *online*, via aplicativo de celular ou PDF. Esta medida seria uma possível auxiliar no combate do excesso de papelório, citado por Merton (1966) e ainda corroboraria com a proteção ao meio ambiente.
- 10) A PRODEMGE deveria disponibilizar os dados e gerar relatórios descrevendo os feitos diários, facilitando o controle e auditorias. Atualmente, a delegacia digitaliza tudo ou reduz a termo manualmente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho objetivou traçar o impacto das relações burocráticas na prestação de serviços e na governança do Departamento de Trânsito de Minas Gerais, evidenciando os desafios que a instituição enfrenta e como funciona o órgão subordinado à Polícia Civil. Para tal estudo, primeiramente foi feita uma breve contextualização do desenvolvimento da administração pública brasileira com foco na diferença entre a racionalidade burocrática e gerencial, visando discutir posteriormente o impacto das disfunções burocráticas sobre a governança e a prestação de serviços.

A dificuldade em superar as disfunções da burocracia ocorre em razão da inter-relação entre cada disfunção, pois há um sinergismo entre os problemas. O sistema centraliza processo decisório, para isso necessidade de uma hierarquia rígida, ao passo que essa hierarquia é garantida por normas inflexíveis e o formalismo exaurido dessas regras origina o acúmulo de papelório e imprimem um caráter de resistências às mudanças, visto que a lei e as normas devem ser estritamente seguidas.

O estudo pôde contribuir na medida em que demonstrou a relação entre a burocracia e uma governança rígida, a qual dificulta a formação de uma rede coesa de prestação de serviços baseadas na governança pública, que busca delegar competências e descentralizar as atividades, sob a premissa de que o estado não precisa fornecer exclusivamente todos os serviços públicos e o mercado e a sociedade pode colaborar para o processo de melhoria dos serviços.

Outro ponto a ser ressaltado é que as parcerias são cruciais para o bom funcionamento da rede do Detran-MG, mesmo sendo estruturada de forma precária e concentradora de poder na figura da entidade estatal. Evidencia-se ainda que é possível torná-la mais efetiva a medida em que o órgão delega competências e define responsabilidades, sem prejuízo do apoio e fiscalização necessária.

Hoje, o maior impasse ao DETRAN-MG talvez seja a sua subordinação a Polícia Civil, que reflete a estrutura burocrática e hierarquizada, implicando em uma governança rígida. Conforme discutido, é de suma importância carreiras bem estruturadas, treinamento contínuo e mensuração do desempenho, o que não é possível para o DETRAN em razão de ser apenas um órgão. O fato de não ser uma pessoa jurídica faz com que o departamento não detenha a autonomia necessária tanto para administrar-se, quanto para realizar concursos públicos,

ficando à mercê de outra instituição e dependente das relações políticas face as nomeações para os cargos de direção do DETRAN-MG.

De acordo com as entrevistas 80% dos servidores acreditam que a subordinação à PCMG intensifica as disfunções da burocracia na governança da instituição, visto que é intrínseco à polícia judiciária a rigidez hierárquica e a resistência às mudanças. A governança fechada resultada dessa subordinação dificulta a adaptação aos novos cenários socioeconômicos e a melhoria constante dos serviços públicos. O DETRAN, caso se tornasse uma autarquia, possuiria autonomia para rever a governança e facilitaria a adoção da ótica da governança pública, modificando as relações institucionais interna e externamente.

A centralidade administrativa e a concentração de poder fazem com que o órgão se torne estático e pouco volátil às transformações e evoluções da sociedade como um todo. Hoje, da forma que o órgão se estrutura, a maior parte da população mineira é atendida de forma ineficiente por causa da falta de infraestrutura e de padrão das unidades, sobretudo naquelas que distam da capital e têm o acesso dificultado ao poder público para protesto.

Os serviços do DETRAN são ofertados em sua maioria em delegacias de polícia, com estrutura inadequada a natureza dos mesmos, comprometendo a celeridade e o bom andamento dos procedimentos. Como prova de que unidades especializadas trazem maior resultado, temos as UAI's, com atendimento rápido e alto grau de satisfação do cidadão.

Quanto ao quadro de pessoal, com terceirizações para os serviços de vistoria e emplacamento, bem como fomento às PPP's, o estado poderia economizar recursos e destinar seus servidores a funções estratégicas ao invés de trabalhos manuais, visto que tais servidores possuem alta escolaridade e bom capital intelectual.

A administração pública brasileira apesar dos esforços para superação da burocracia, ainda sofre com as disfunções do sistema, além de que, cada organização tem uma forma de governança e de administração, uma burocracia “própria”, isso torna difícil apontar soluções genéricas, visto que cada ambiente demanda um posicionamento, seja do gestor ou dos parceiros, portanto, faz-se necessário estudar cada instituição de forma específica sem tentar realizar *benchmarkings* de outras.

Recomenda-se em estudos futuros a mensuração do grau de evolução na celeridade dos procedimentos, assim como a reanálise da estrutura do DETRAN-MG, percebendo as

mudanças na governança e a eliminação das disfunções burocráticas a partir de uma governança pública, interativa, participativa e transparente.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** 1 ed. Brasília: Cadernos ENAP, 1997.

ABRUCIO, F.L; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: ABRUCIO, F.L; LOUREIRO, M. R. (Org.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil.** Brasília: Ipea, 2018, cap. 1, p 23-52.

ALONSO, M. Custos no serviço público. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 1, p. 37-63, 2014.

ARAGÃO, C.V de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 3, p. 104-132, 1997.

ARAUJO FILHO, G.M de. **Gestão de Recursos Humanos e valor da empresa: O caso de um hospital de grande porte de Natal RN com ênfase nos indicadores de retenção de pessoas e desempenho organizacional.** 2017. 146 p. Tese (Doutorado em Administração) - Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

BARROS, F. E. *et al.* **Análise de uma disfunção da burocracia em uma unidade da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.** 2016. 11p. Monografia (Bacharelado em Administração Pública)-Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2016.

BRASIL. **Decreto nº 9.203**, de 22 de novembro de 2017. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/>. Acesso em: 13 jun. 2019.

BRASIL. Guia da Política de Governança Pública. Disponível em: <<https://www.cgu.gov.br/noticias/2018/12/governo-federal-lanca-guia-sobre-a-politica-de-governanca-publica/guia-politica-governanca-publica.pdf>>. Acesso em: 11 mai. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 1, p. 07-40, 1996.

CARBONE, P. P. *et al.* **Gestão por competências.** 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

CARDOSO J. R. **Burocracia e ocupação no setor público brasileiro.** 1ed. Brasília: Ipea, 2011.

CHIAVENATO, I. **Administração de recursos humanos: fundamentos básicos.** 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

CHIAVENATO, I. **Administração Geral e Pública: Provas e concursos.** 2 ed. Barueri: Editora Manole, 2012.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração.** 7 ed. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2003.

COSTA, L. A.; ROCHA, D. F. Burocracia e gestão pública: uma análise do Ministério da Saúde. **Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar**, v. 26, n. 3, p. 632-645A, 2018.

DE FARIA, J. H.; MENEGHETTI, F. K. Burocracia como organização, poder e controle. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 5, p. 424-439, 2011.

DE LIMA REIS, Amanda *et al.* A Cultura Organizacional e a Burocracia: a influência de um ambiente burocrático dentro de uma organização. **Fórum de Administração**, v. 5, n. 1, 2014.

DE OLIVEIRA NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. 3 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

DE SOUZA, A. A. S. Controle interno na Administração Pública. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 7, n. 1, p. 225-234, 2009.

DE VASCONCELOS, F. C. Racionalidade, autoridade e burocracia: as bases da definição de um tipo organizacional pós-burocrático. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 2, p. 199-220, 2004.

GOMES, J. F. Administração de recursos humanos e desenvolvimento organizacional. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 25-35, 1978.

GRATERON, I. R. G. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. **Caderno de estudos**, São Paulo, n. 21, p. 01-18, 1999.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, p. 479-499, 2006.

LOUREIRO, M.R.; ABRUCIO, F.L. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 69-89, 1999.

MAIA, F. S. N.; PINTO, M. V. L. **Disfunções burocráticas em Gestão de Pessoas**. 2007. 63 p. Dissertação (Pós Graduação em Gestão de Pessoas) – Tribunal de Contas da União, Brasília, 2007.

MOTTA, F. C. P. A teoria das organizações nos Estados Unidos e na União Soviética: introdução a uma análise comparativa. **Revista de Administração de Empresas**, v. 14, n. 2, p. 45-57, 1974.

MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 5, p. 1395, 2011.

PEREIRA, L.C.B; SPINK, Peter Kevin. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2015.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. **Governance and comparative politics**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2016.

PIRES, R. *et al.* **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. 1 ed. Brasília: Ipea, 2018.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

VEBLEN, T. **Teoria da empresa industrial**. 2 ed. Porto Alegre: Globo, 1966.

WEBER, M. Economia e sociedade. 2 ed. **Brasília: UnB**, 1999.

APÊNDICES

Apêndice I: Questionário

Bloco 1 – Estrutura Interna

	MUITO POUCO	POUCO	REGULAR	MUITO
1. Você nota um excesso de formalismo e procedimentos nas suas atividades? Se sim, em qual intensidade?				
2. Quão desafiante é modernizar e informatizar o DETRAN?				
3. Quão desafiante é desburocratizar o DETRAN?				
4. Qual o impacto das disfunções da burocracia na prestação de serviços e na estrutura interna do DETRAN?				
5. A configuração atual dos procedimentos proporciona segurança e celeridade?				
6. O serviço é padronizado, possui estrutura semelhante em todas as unidades?				
7. O departamento tem estrutura condizente com a sua importância social?				
8. A quantidade de servidores é suficiente?				
9. A capacitação e o treinamento fornecidos pela instituição são eficazes?				
10. Existe meritocracia dentro da instituição (ex.; promoção, gratificações e reconhecimento pelo bom desempenho)?				

Bloco 2 – Governança

	MUITO POUCO	POUCO	REGULAR	MUITO
1. O seu superior hierárquico toma as decisões pertinentes aos trabalhos da organização individualmente? Se sim, em que medida?				
2. Você acha que o trabalho é bem dividido e organizado?				
3. A comunicação é clara dentro da instituição?				
4. Em que medida os servidores se sentem inseguros diante de mudanças?				
5. Em que medida se fazem presentes os instrumentos de controle da burocracia? (Ex.: auditoria, controladoria, corregedoria)				
6. A estrutura hierárquica atual contribui para a organização e funcionamento da instituição				
7. A rede de prestação de serviços coordenada pelo DETRAN é organizada de forma eficiente (despachantes, pátios de remoção, clínicas, autoescolas)?				
8. Em que medida a subordinação à Polícia Civil dificulta a superação das disfunções burocráticas no DETRAN-MG?				
9. Os servidores têm ciência das metas institucionais e buscam atingi-las?				
10. A avaliação de desempenho é eficaz?				

Apêndice II: Roteiro de Entrevista

Bloco 1 – Estrutura Interna (Burocracia)

- i. Quais as maiores dificuldades relacionadas à burocracia que o departamento enfrenta.
- ii. O departamento tem estrutura condizente com sua função social e é padronizado no que se refere às unidades espalhadas ao longo do estado?
- iii. Os procedimentos, em sua configuração atual, são céleres ou atrasam a entrega dos serviços?

Bloco 2 - Governança

- i. A tomada de decisão é deliberativa ou unilateral?
- ii. A divisão de trabalho e a capacitação são eficientes?
- iii. A subordinação à polícia civil dificulta a superação das disfunções burocráticas no DETRAN-MG e traz problemas quanto a governança?