

Poupatempo – Uma Avaliação de Impacto com o Olhar no cidadão

ANDERS FREDRIKSSON (*)

As Centrais de Atendimento ao Cidadão foram criadas a partir da década de 90 e estão presentes em quase todos os Estados brasileiros. Denominados Serviço de Atendimento ao Cidadão (Bahia), Ganha Tempo (Mato Grosso), Tudo Fácil (Rio Grande do Sul) e Poupatempo (Rio de Janeiro e São Paulo), entre outros nomes, estes centros têm como objetivo reunir, num mesmo espaço físico, entidades públicas (estaduais, mas também federais e municipais), fornecendo serviços com maior agilidade ao cidadão. Só no Estado de São Paulo, o Poupatempo realiza mais de 40 milhões de atendimentos por ano. Esses centros fornecem serviços tais como: emissão de carteira de trabalho, registro de identidade, atestado de antecedentes criminais, renovação da Carteira Nacional de Habilitação (CNH) etc.

Apesar da importância de centros como o Poupatempo, não há estudos acadêmicos, usando os métodos modernos de avaliação, que mensuram o real impacto para o cidadão ao utilizar os serviços, por exemplo no tempo poupado, vis-à-vis os processos tradicionais. Para estudar esta questão foi realizada a pesquisa “*Citizen Service Centers*

in Brazil – Evidence from the Poupatempo reform”¹, com foco no processo de renovação da CNH. Foram entrevistadas, em 2013, 730 pessoas em 31 municípios diferentes, avaliando a primeira grande expansão do programa Poupatempo no interior do Estado de São Paulo, realizada nos anos 2008-2011.

O principal objetivo foi o de saber qual é o impacto do Poupatempo no tempo para o cidadão completar processos nos órgãos públicos (ou seja, “quanto tempo poupa o Poupatempo?”) e em variáveis relacionadas, como no número de viagens realizadas às diferentes entidades envolvidas no processo e nos pagamentos realizados pelo cidadão.

Observou-se que havia uma tradição da dependência em relação a intermediários (despachantes), e que uma das razões era a grande assimetria de informação sobre como fazer trâmites nos órgãos públicos – muitas vezes o cidadão não conseguia informações sobre como realizar o próprio processo. Desta forma, procurou-se investigar se o Poupatempo também mudou a maneira de o cidadão se informar sobre o processo antes de iniciá-lo. Além disso, buscou-se entender se

os controles de relevância social são feitos de forma diferente para quem usa o Poupatempo. Um processo nos órgãos públicos contém tanto passos administrativos (por exemplo, entregar documentos pessoais, fazer um cadastro, preencher papéis) como controles que visam assegurar que o cidadão cumpre os requerimentos estabelecidos pela lei. Um exemplo, não relacionado a este estudo, é a verificação da identidade de quem quer obter uma carteira de identidade, para evitar o uso de identidades falsas em transações econômicas etc. O processo de renovação da CNH contém um exame médico e, para alguns, uma prova de direção defensiva e primeiros socorros. Buscou-se avaliar se o Poupatempo teve algum impacto sobre a qualidade destes controles.

1 Tempo Poupado

Na primeira parte dos resultados conclui-se que o Poupatempo realmente muda a forma como o cidadão faz o processo de renovação. Para três das quatro variáveis principais definidas, a saber: i. tempo total gasto no processo, em horas/minutos, desde o de se informar até o de obter a nova CNH

“em mãos”; ii. número de dias que isso leva do início até o fim; e iii. número de viagens de ida e volta feitas para realizar os trâmites, observou-se uma redução de entre 25% e 50%. Na quarta variável – os pagamentos totais feitos – observou-se também uma diminuição, porém, a redução foi menos expressiva e estimada com menor precisão. Nas variáveis que captam como o cidadão se informa sobre como fazer a renovação observou-se também uma melhora, dado que o cidadão gasta menos tempo e faz menos viagens unicamente para se informar. Usando o método “diferenças em diferenças” para estimar o impacto do Poupatempo, e com uma amostra representativa da população do interior do Estado, houve respaldo estatístico para afirmar que o Poupatempo mudou para melhor como o cidadão-condutor faz o processo.

No estudo, foram usadas também as estimativas de tempo poupado – convertido em dinheiro, usando a perspectiva de custo de oportunidade de tempo, para calcular o custo-benefício do programa Poupatempo (na parte relativa a renovação de CNH). As estimativas indicam que a economia no que se refere à monetização do tempo total poupado pelos cidadãos está ao par dos custos operacionais relacionados à emissão das CNHs, do próprio Poupatempo.

O estudo concluiu que o Poupatempo representou melhoras sig-

nificativas para a população de São Paulo. Admite-se que se tivesse sido escolhido outro processo, como o de obter um RG, o resultado da análise provavelmente também teria sido positivo.

Na segunda parte do estudo os resultados não são tão positivos como os apontados acima, e complica-se também a interpretação do próprio processo da renovação.

2 Os Controles de Relevância Social na Renovação da CNH

A renovação da CNH inclui um curso de direção defensiva e primeiros socorros, para aqueles indivíduos que não haviam feito na época que obtiveram a carteira, e um exame médico obrigatório. A qualidade deste exame médico, de aptidão física e mental, não é medida pela rapidez com a qual o exame é feito. Ao contrário, o objetivo final é ter bons condutores que consigam dirigir seguramente. Este objetivo é importante, dado o número elevado de acidentes e mortes no trânsito. Antes de levar a campo a pesquisa, estudamos em detalhe a legislação vigente e quais exames – para testar a aptidão – são obrigatórios.² Chegamos a uma lista de oito itens estritamente obrigatórios, a serem examinados pelo médico. São eles, além do teste de visão, audição, força manual, pulso, pressão, reflexos, ausculta cardíaca e ausculta pulmonar. A legislação inclui outros itens, além

destes oito, mas não foi possível classificá-los como obrigatórios. Na prática, mostra-se que poucas pessoas são sujeitas a estes controles e a visita médica é muito rápida. Em média, o indivíduo está sujeito a 2,8 controles, além do teste de visão, mesmo que todos os outros sete sejam obrigatórios. Registramos também, o que é de se esperar, uma correlação entre o número de exames feitos pelo médico e o tempo em minutos que a pessoa diz ter passado com o próprio médico (excluindo tempo de espera etc.) e também com a impressão subjetiva que o indivíduo tem sobre a qualidade da avaliação feita. Obviamente, existem exceções, com exames médicos muito bem feitos e avaliados. Mesmo assim, pode-se dizer que, apesar de a grande maioria dos condutores realizar o exame médico, são poucos os controles realizados, as visitas são rápidas e as avaliações subjetivas dos condutores não são muito positivas. Este quadro é geral – ou seja, vale tanto para os exames feitos pelos médicos credenciados, como parte do processo de renovação tradicional (no DETRAN ou com um intermediário), como para o exame médico feito dentro do Poupatempo. Não estimamos nenhum efeito significativo do Poupatempo sobre como o exame médico é feito. Vale a pena destacar que observamos, também para o curso de direção defensiva e primeiros socorros, num âmbito de cumprimento médio com a legislação, que os que renovam a CNH no Poupatempo não cumprem melhor

a legislação do que aqueles que renovam fora do órgão.

3 Interpretações: Discussão dos Resultados

Os resultados da primeira parte da pesquisa representam avanços significativos na interação estado-cidadão. Os resultados da segunda parte sobre os controles de relevância social levaram a duas questões: (1) Por que não melhora a qualidade do exame médico, quando este é feito dentro do Poupatempo? e (2) Se o exame médico não é bem feito, por que é necessária a renovação da carteira de motorista?

Pensando em discutir estes resultados e questões foi organizado pelo Center for Organization Studies (CORS) da FEA/USP, em novembro de 2015, um seminário com a temática das reformas nos serviços públicos.

O seminário contou, entre outros,³ com a presença de Daniel Annenberg, presidente do DETRAN, órgão responsável pela renovação de CNH e ex-superintendente do Poupatempo no período 1997-2006. Annenberg reconheceu a (demasiada) rapidez com a qual os exames médicos são feitos. Acrescentou que uma explicação para os resultados obtidos na pesquisa se deve à estrutura de pagamentos aos médicos (por paciente atendido), que os leva a querer realizar rapidamente

a consulta. Considerando que esta estrutura seja semelhante fora / dentro do Poupatempo, concordamos com Annenberg que a chave está nos incentivos dos médicos, e estes não parecem ser diferentes entre os locais de realização dos exames. Em relação ao curso de direção defensiva e primeiros socorros, que na sua íntegra é feito fora do Poupatempo, é mais fácil entender que o Poupatempo, por si mesmo, não muda como é feito.

A segunda pergunta, que levanta a questão sobre por que é necessária a renovação da carteira de motorista se o exame médico não é bem feito, é preocupante. Esta pergunta é realmente relevante, e, como anedota, também foi feita algumas vezes pelos entrevistados. O processo é visto, por alguns, como algo desnecessário, que serve para gerar renda para determinados grupos. Acredita-se, em vez disso, que o processo deveria ser melhorado. Ou seja, alinhar os incentivos dos grupos envolvidos com o interesse comum, que, ao final, é melhorar a segurança no trânsito.⁴ Para tentar mudar esse quadro, seria necessário levantar todas as informações relevantes e estudar os incentivos dos grupos envolvidos (governo do Estado, órgãos nacionais e estaduais de trânsito, o Poupatempo, as organizações dos médicos, o interesse comum etc). Vale a pena dizer que a exigência brasileira de renovações quinquenais (ou a cada três anos para os condutores de 65 anos ou mais)

representa uma legislação ambiciosa, o que possibilita tanto os testes de aptidão dos condutores como um processo de educação contínua de trânsito. Segundo Annenberg – que até abril de 2016 encabeça as reformas atuais no DETRAN e que destaca que anteriormente os exames médicos foram ainda mais rápidos e menos rigorosos –, o que se tem conseguido até agora é que o exame médico não pode durar menos de cinco minutos. Imaginamos que seja difícil superar a falta de informação sobre quais exames o médico realmente faz, e esta “proxy” indireta de qualidade talvez seja o melhor que se pode conseguir neste momento (mas também é preciso que se pense sobre quais incentivos são gerados com essa nova regra). No estudo, as pessoas que foram sujeitas a todos os oito controles obrigatórios passaram 14,5 minutos com o médico (não contando a espera em filas etc.). Ou seja, um requerimento de cinco minutos parece não resolver a situação. A nossa observação de uma média de 14,5 minutos gastos para realizar todos os controles também contradiz a informação do presidente da Associação Brasileira de Medicina de Trânsito (Abramet), que, em entrevista de 2006, sugeriu que um exame médico de seis a oito minutos seria suficiente.⁵

Por fim, resume-se algumas outras observações. Foram implementadas reformas parecidas em vários países e a metodologia de

avaliação poderia ser replicada em outros lugares. Uma vantagem do contexto brasileiro foi que a obrigatoriedade da renovação quinzenal da CNH tornou possível a coleta de dados tanto de cidadãos que tiveram como dos que não tiveram acesso ao Poupatempo na hora de fazer a renovação, o que possibilitou o estudo. Tais escolhas de processo e “estratégia de avaliação” precisam ser feitas para cada estudo. O projeto coletou dados sobre outras variáveis, além das aqui discutidas. Pelo que sabemos, é o primeiro estudo que coleta dados detalhados sobre o uso dos despachantes, o que será analisado em detalhe em outro artigo. Tendo escolhido um processo realizado pelo DETRAN, tivemos um bom contato com este órgão para obter informações detalhadas de legislação, dados etc., importantes para o estudo. Não obstante, houve por parte do governo estadual a falta de dados mais detalhados sobre os custos da operação do programa Poupatempo.

4 Conclusão

No que concerne à pergunta “quanto tempo poupa o Poupatempo?”, identificamos resultados muito positivos. Na segunda parte, que diz respeito à qualidade dos componentes socialmente relevantes, os resultados não são apenas relacionados ao Poupatempo, mas também ao próprio processo escolhido. Também vale a pena dizer que o Poupatempo tem vários objetivos, como por exemplo, aumentar e aperfeiçoar a cidadania, e o estudo trata apenas de uma pequena parte destes objetivos. Mesmo assim, identificamos possíveis melhoras nas partes do processo que realmente importam.

Para saber mais: <http://media.andersfredriksson.be/1511_Poupatempo_Anders_Fredriksson>.

1 Pesquisa realizada durante o período 2012-2015 pelo autor e financiada pelos fundos de pesquisa do Handelsbanken e Vetenskapsrådet, da Suécia, e Fonds de la Recherche Scientifique, da Bélgica. O projeto

é uma colaboração entre a USP e a Universidade de Namur, Bélgica, onde o autor fez pós-doutoramento. O autor realiza também projetos sobre a localização de serviços públicos, usando pesquisa operacional e tem interesse nas áreas de Economia de Custos de Transação, Corrupção e Economia Informal.

- 2 Resolução CONTRAN No. 267 de 1998, reproduzida nas páginas 452-469 no Código de Trânsito Brasileiro, disponível em: <http://www.denatran.gov.br/publicacoes/download/ctb_e_legislacao_complementar.pdf>.
- 3 As apresentações foram realizadas por Anders Fredriksson (FEA/USP e UNamur), Daniel Annenberg (DETRAN), Eduardo Haddad (professor, FEA/USP) e Paulo Furquim (professor, INSPER), e moderadas por Sylvia Saes (professora e diretora do CORS - Center for Organization Studies, FEA/USP). <http://cors.usp.br/events/cors-in-focus-reformas-no-setor-publico-o-caso-do-poupatempo-e-do-detrans/>
- 4 Num estudo ideal, haveria dados de acidentes de trânsito etc., e seria estudado o impacto de reformas no processo da renovação sobre estas variáveis, de interesse final. O grau de cumprimento com o exame médico e com o curso de direção defensiva e primeiros socorros servem como proxies para tais variáveis.
- 5 Publicado em “Portal da Oftalmologia”, disponível em: <<http://www.portaldaretina.com.br/home/noticias.asp?cod=631>>.

() Pós-doutorando pela Universidade de São Paulo (NAP – CORS - Center for Organization Studies, FEA-USP). (E-mail: anders.fredriksson@usp.br).*