



DISCURSO DO PREFEITO OLAVO SETUBAL NA SUCESU

20.02.79

Exmo. Sr. Samsão Woiler, presidente da Sucesu, ilustres membros da mesa, meus caros amigos aqui presentes.

Foi com grande satisfação que aceitei o convite para vir a este almoço. Não esperava que fosse um almoço com o objetivo de me homenagear, e por isso me sinto extremamente satisfeito.

Imaginei que fosse simplesmente um almoço com o objetivo de rever velhos amigos, num campo onde trabalhei por tantos anos e pelo qual sempre tive um interesse todo especial.

Os srs. todos sabem que trabalhei durante muitos anos como diretor-geral do Banco Itaú. Mas talvez nem todos saibam que muitos dos meus companheiros de trabalho não me consideravam diretor-geral, me chamavam de analista chefe. Por isso me sinto muito à vontade, hoje, vindo aqui, conversar com os srs., não na forma de uma palestra formal, que não tive nem tempo e nem condições de escrever, mas simplesmente relatar algumas das experiências, algumas das medidas, e a filosofia que nortearam a minha administração à frente da Prefeitura, especialmente no campo de processamento de dados, da informática e da administração de racionalização de serviços.

Ao assumir a Prefeitura de São Paulo, encontrei a Prodam já constituída no tempo do prefeito Figueiredo Ferraz. Realmente, fazia pouco tempo que a Prodam tinha sido institucionalizada, pois o prefeito Figueiredo Ferraz tinha largado a Prefeitura abruptamente e o seu sucessor não tinha tido nem condições, nem tempo, de imprimir à mesma uma orientação específica. Sofria, portanto, a Prodam, de uma anomalia que, a meu ver, está se tornando muito frequente nas empresas públicas em geral.

O Poder Público constitui uma empresa de economia mista com o objetivo definido. E o faz apenas por razões administrativas. A empresa de economia mista, na maior parte dos casos, não é na verdade uma empresa de estrito senso econômico: ela é meramente um instrumento administrativo necessário, em função das normas, leis, regulamentos que desde o tempo



colonial estruturaram o nosso serviço público e do qual é muito difícil se livrar em função desta própria tradição, da sua dimensão e da sua institucionalização nas tradições brasileiras.

Acontece que muitas dessas empresas, uma vez constituídas, adquirem dinâmica própria e passam a agir como se fossem entidades econômicas totalmente desligadas dos objetivos para os quais foram criadas. Verifica-se, então, em muitos lugares, que essas empresas passam a prestar serviços a outros níveis de governo, a outros Estados, ao Governo Federal, a outras empresas que nada têm a haver com os objetivos para os quais foram constituídas. Na verdade, este é um fenômeno que se nota em todo o lugar e a Prodam, dentro da PMSP, está começando a ter esse tipo de problema.

Isto decorre da própria natureza da empresa pública. Dispõe-se de certo número de homens capazes, dá-se a eles um prédio, geram-se condições e, de repente, não se dá serviço a eles, simplesmente porque todo o órgão público se retrai e passa a não se utilizar dos serviços da empresa. Não se utiliza do serviço da empresa porque não há nada mais difícil do que se implantar, no serviço público, um conceito de sistema operacional.

O nosso serviço público ainda está imbuído da visão do processo. Tudo é tratado dentro de um processo. Todas as informações, os carimbos, os pareceres, tudo de uma forma totalmente artesanal, formam um ente único, independente, autônomo, que fica circulando por todas as repartições, sem que ninguém saiba para onde vai, para onde foi, para que serve, seu objetivo. Mandar escrever qual deve ser o despacho rotineiro de um processo já é um desafio no próprio serviço público.



Todas essas observações, todas essas análises eu fiz, praticamente, desde o início da minha administração à frente da PMSP. O difícil não foi, portanto, verificar as anomalias. A grande dificuldade foi atacar o problema de forma eficiente, de forma que pudesse realmente trazer resultados. No caso da PMSP, a Prodam tinha-se basicamente constituído como uma empresa herdeira dos serviços de "hollerits" da Secretaria das Finanças. Estava eminentemente voltada para essa Secretaria, mas dentro ainda de uma visão de máquina de escrever. A Secretaria de Finanças não tinha ainda uma visão operacional do sistema de processamento de dados, de forma que ele realmente contivesse sistemas contabilmente amarrados e com isso tivesse uma credibilidade, uma segurança que substituísse o sistema manual. Na verdade, ainda havia uma grande dose de duplicação dos serviços que eram feitos na Secretaria das Finanças e que eram processados na Prodam, sem que isso implicasse em qualquer eficiência global apreciável, além da parte puramente de emissão de recibos ou de lançamento de impostos e dados desse tipo. E, do outro lado, começava a aparecer na PMSP aquele fenômeno que, talvez, muitos dos srs. que estão nos serviços públicos conhecem: um determinado departamento fica entusiasmado em ver certo problema tratado nos E.U.A. ou Inglaterra, ou não sei onde, por processamento de dados e, porque é um departamento dirigido por alguém de iniciativa e entusiasmo, já imaginam usar o mesmo processo

Quando cheguei à PMSP encontrei problemas como esse. Quando não havia ainda controle da parte de uso do solo, de habitação, de "habite-se", de uma série de outros assuntos profundamente importantes e extensos, na PMSP, estava se desenvolvendo um plano piloto para controle de vagas, de creches, hospitais, para uma função puramente secundária, para um número de dados pequeno que poderia perfeitamente ser atendido por um sistema manual e ninguém tinha idéia que o sistema manual poderia atender aquilo. Mas a visão de um computador, de um sistema moderno, fazia com que isso fosse feito.



O que é pior: como a Prodam tinha uma certa relutância em assumir esse serviço, aparecia alguém se propondo a contratar aquele serviço por um valor razoavelmente pequeno ou razoavelmente grande e, dependendo do caso, diversificando a própria função da Prodam, que é atender ao serviço municipal. E isso decorria da falta, digamos, de uma visão fundamental, de uma orientação da política de processamento de dados, de modernização dos serviços administrativos e da própria máquina da PMSP.

Dentro dessa situação, resolvemos dar uma visão muito clara para o que deveria ser a Prodam. A primeira coisa que fizemos foi definir que a Prodam só atenderia a PMSP e, em compensação, a Prefeitura só seria atendida pela Prodam. Ficava proibido a qualquer órgão da Prefeitura contratar, barato ou caro, do jeito que fosse, fora da Prodam, qualquer serviço, dentro da visão que a Prodam não é empresa autônoma.

Depois de algum tempo de trabalho, nós entendemos que deveríamos fixar a política da administração municipal, através de um instrumento legal. A Prefeitura tinha tido uma reformulação administrativa muito grande que foi executada pela comissão da reforma administrativa municipal.

Dentro dessa comissão, depois de longos debates, de grandes dificuldades de parte a parte, da qual não faltam as dificuldades da Prodam, nós conseguimos chegar a um bom termo, e institucionalizar essa política através de um decreto. Esse decreto do prefeito, de junho de 1978, regulava a implantação de serviços operacionais pela administração municipal direta. Excluímos a indireta, constituída das empresas de economia mista.

Esse decreto, com seus considerandos, já começava dizendo: a administração municipal não pode prescindir da utilização de sistemas operacionais racionais e eficientes. E atribuía à Companhia de Processamento de Dados do Município, criada por tal lei, a assessoria técnica e a atribuição para a implantação desses sistemas operacionais.



O decreto, no seu artigo 1º, definia que toda a administração municipal direta deveria contratar os sistemas operacionais com a Prodam, através das suas superintendências, e com o auxílio dos órgãos técnicos da Prefeitura. Havia um problema muito grave dentro da Prefeitura,

Os órgãos da administração direta, muitas vezes, não tinham nem condições de fazer essa contratação, por falta de assessoria no campo do processamento de dados. Por isso dividimos a ação da Prodam em três campos: o primeiro era a área específica de produção, tarefa que ficava eminentemente afeta à Prodam; o segundo seria o campo de desenvolvimento de sistemas operacionais, onde a Prodam deveria ter um relacionamento todo específico em cada um dos órgãos; e o terceiro campo foi que a Prodam deveria dar assistência técnica a cada um desses órgãos na área de organização e métodos, destinados à implantação e operação das assessorias técnicas no desenvolvimento de sistemas não operacionais, não mecanizados.

Os órgãos da Prefeitura, muitas vezes, necessitavam de serviços de racionalização de sistemas operacionais onde não se justificavam o uso de computadores, como alguns daqueles casos que citamos no início desta palestra. Mas por falta de mecanismo próprio, elas só tinham uma alternativa: ou ficar num sistema convencional e tradicional ou contratar um serviço com a Prodam ou empresas externas, passando diretamente para um sistema com bases em computador. Isto era uma falha da administração.

O próprio estatuto da Prodam e a lei que criou a Prodam já previam que ela deveria dar assistência técnica aos órgãos da Prefeitura. Durante a reforma administrativa, procuramos analisar a ação de cada uma das Secretarias Municipais e criar, dentro de cada Secretaria, do organograma da Secretaria, os órgãos contrapartes da Prodam. Se cada Secretaria não tivesse um órgão capaz de ser contraparte de um sistema operacional intersecretarial, nós jamais chegaríamos a operar. Nós ficaríamos, como muitas vezes ocorre no serviço público, com a responsabilidade total do sistema dado a uma empresa pública, ou particular, e esse sistema não po



deria atingir os níveis de eficiência de custo, de operacionalidade desejada, devido à falta de entrosamento com a própria área da administração direta.

Então, na própria reforma do organograma da Prefeitura, estabelecemos para cada uma das Secretarias, departamentos, ou assessorias, ou divisões, ou sessões, conforme a importância do processamento de dados de cada um, a função específica de ser a contraparte dos sistemas operacionais da Prefeitura.

As assessorias dos secretários nos gabinetes ou assessorias para sistemas operacionais não poderiam ser preenchidos por homens da própria PMSP, porque não eram disponíveis e porque os níveis salariais da PMSP não permitiam simplesmente sua contratação no mercado de trabalho.

Esses cargos foram preenchidos por homens vindos da Prodam dentro de contratos de assessoria técnica. Esse o mecanismo, então, que procuramos implantar, sintetizado nessa visão global. A Prodam é um órgão da PMSP para dar assistência técnica e implantar sistemas operacionais. Ela contrata os homens, põe à disposição dos secretários lotados nas suas assessorias, mas que ficam hierarquicamente e administrativamente subordinados a este órgão, e passam a viver a vida desse órgão, sendo a contraparte da própria Prodam no setor de implantação de serviços operacionais que são implantados então independentemente da Prodam. Esses homens atuam como assessores da própria administração direta.

Acreditamos que tivemos um resultado bastante expressivo na PMSP com esta orientação. Acho que o fato dessa orientação ter vindo do prefeito, através da comissão da Reforma Administrativa, e ter sido institucionalizada através de decretos, portarias, instrumentos que já estão incorporados ao uso e costumes da própria administração pública, facilitaram essa tarefa. Hoje, acho que a PMSP já está com um desenvolvimento bastante satisfatório no sistema operacional.



Gostaria, para finalizar, de relatar o que foi a ação desta administração na PMSP; no campo do interesse dos senhores, destacar alguns sistemas que julgo extremamente importantes para a cidade e que se desenvolveram de uma forma expressiva nesses anos.

O primeiro foi a ampliação do escopo inicial do Imposto Predial. A PMSP tinha um sistema TPCL que era a Taxa Predial-Territorial de Lixo, que é basicamente o lançamento que nós todos recebemos todo ano, referente ao Imposto Predial, englobando Taxa de Lixo e outras que ninguém sabe mas que foram ali incluídos. Esse sistema era daqueles quase que de máquina de escrever.

A Prodam emitia os lançamentos e mandava para a Secretaria das Finanças. Muitos poucos dados eram retirados do sistema e este, na verdade, não tinha outra utilidade a não ser de arrecadar o imposto com base naquele instrumento que era o lançamento.

Procuramos ampliar enormemente esta base porque, na verdade, era a única base territorial que se possuía. Se conseguíssemos incluir no sistema operacional todas as informações que são necessárias para o lançamento de imposto, conseguiríamos ter, praticamente, toda a área urbana, não de uso comum do povo, sob controle. Nós tínhamos a área, a área edificada, a parte de zoneamento, a parte de localização, a parte desde o logradouro onde está localizada. Tudo isto poderia ser transformado num sistema. Foi o que procuramos fazer partindo desde o lançamento até a cobrança executiva, passando por todas as etapas contábeis, as etapas de correção de lançamento, as etapas de entrega.

Uma coisa tão simples, como a entrega de um lançamento, era um problema muito sério na PMSP. Tão sério que as administrações passadas tinham criado um corpo de entregadores de avisos que, normalmente, eram protegidos por políticos, que fazem parte desse corpo de entregadores de avisos que jamais entregaram aviso; figuras muito conhecidas da vida pública de SP. E os que realmente entregavam esses avisos tinham pro-



blemas, os mais graves, porque eram uma fonte de corrupção. Alguns munícipes se utilizavam da má informação da entrega para jamais serem encontrados. E eram atestados pelos entregadores de que não existiam... e outros tipos de problemas que se encontram em sistemas que jamais foram projetados, analisados ou distribuídos.

Tudo isso procuramos englobar dentro desse sistema operacional para que tivesse um controle sobre todas as suas partes. O resultado pode ser dito em poucas palavras, mostrando alguns aspectos.

Já este ano conseguimos entregar; sob forma de carnê, bem explicativo - o imposto pode estar alto mas ele é bem explicado - de maneira que ninguém fica com dúvidas. Inclusive com o problemas de multas. O prefeito, o governador, o secretário de Finanças, todos pagavam imposto com multas e não sabiam, porque lá tinha um códigozinho perdido no fim. Quando o computador escreveu que aquele lançamento continha multa, o que nós fizemos pela primeira vez, foi um corre-corre para todo mundo regularizar sua situação de multa, por falta disto ou por falta daquilo. Mas, com isso conseguimos melhorar enormemente o cadastro.

Para que tenham uma idéia, São Paulo tem qualquer coisa como 1 milhão e 500 ou 1 milhão e 600 mil lançamentos prediais. E as correções cadastrais são mais de 600 mil por ano, para se manter o cadastro atualizado. Uma parte devido aos erros anteriores - muito expressiva. Outra parte devido à grande dinâmica desta cidade.

Também integramos esse processo na parte do executivo fiscal. O volume de executivos fiscais não processados era enorme. Por inúmeras razões, a primeira das quais porque as informações não eram adequadamente tratadas. Muitas vezes eram mandados para o executivo fiscal, por falta de amarração contábil do sistema de lançamento da Prodam com o sistema financeiro, lançamentos que tinham sido pagos. Outros que não tinham sido pagos se perdiam no sistema e jamais eram encontrados. E assim por diante.





A reforma do sistema de executivo fiscal foi de tal envergadura - começando com o prédio, com as instalações, com o sistema operacional, com os homens - que inclusive houve processos jurídicos e mandados de segurança dos advogados, que não queriam trabalhar naquele regime e que tiveram de ser discutidos em 1ª instância e no Tribunal de Justiça de SP, até que ganhássemos; foram obrigados a trabalhar dentro de um regime realmente novo, embora as alegações fossem outras.

Hoje, a dívida ativa da Prefeitura de São Paulo tem arrecadado mais que a do Estado e que da União Federal. O que é um absurdo. Apenas por que estamos conseguindo, com tristeza de muitos contribuintes, já ajuizar em 1979, quem não pagou 78, pelo menos os grandes contribuintes.

Dentro de uma visão da curva ABC, nós rompemos com aquela tradição do processo. O processo tem exatamente em si, esse inconveniente. O processo vai andando, se ele é de dez cruzeiros, um cruzeiro ou dez milhões de cruzeiros, ele anda sozinho e independente, ninguém avalia o conjunto de processo. Exatamente esta transformação do conjunto de processo, num sistema operacional ordenado, onde se manda executar um lugar os processos de grande valor, se dá uma curva ABC, e geram-se relatórios de gestão, relatórios de excessão, relatórios de controle. Esta foi a inovação que trouxemos para a Prefeitura que naturalmente era conhecida de todos os técnicos da Prefeitura mas totalmente desconhecida dos antigos prefeitos.

Todo o erro é bandalheira, todo o erro é roubo. Não há a visão estatística do processo. Por isso é que se analisa processo a processo. O sistema operacional é uma ruptura da visão administrativa de um órgão atrasado com a sua administração, como é o caso da Prefeitura de São Paulo. Uma outra experiência extremamente interessante, encaixada no problema do imposto predial, foi a criação do certificado de regularidade.



Na Prefeitura, cada órgão era autônomo, independente. Então havia um lançamento de um prédio numa rua inexistente (de acordo com a Prefeitura) legalmente inexistente, com um nome não oficial, e registrado na Secretaria de Finanças. Por outro lado, esta rua não constava do cadastro da Prefeitura. A casa não era regularizada, não tinha "habite-se", não tinha qualquer identidade na parte do uso e ocupação do solo.

Os senhores não avaliam a complexidade, o trabalho, o esforço que representou - que ainda representa, pois não digo que tenhamos chegado ao resultado almejado, mas já chegados a 80% dele - conseguir essa coisa simples, de que uma casa esteja registrada da mesma forma, com o mesmo conceito, pela Secretaria de Finanças, pela Administração Regional, e pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Foi um esforço gigantesco, um trabalho enorme que nós fizemos nesse sentido.

Um outro trabalho que parece piada e que todo o mundo critica vê o problema de nome de rua. Quando assumimos a Prefeitura verificamos que havia 5 ou 6 cadastros na Prefeitura. Havia o cadastro de Finanças que não era o legal, mas era o que tinham lançado, com rua que nunca teve legalidade. Havia o cadastro do Gabinete do Prefeito e o cadastro particular de alguns velhos funcionários que tomavam nota, porque não acreditavam em nenhum dos outros cadastros.

Da junção desses cadastros, deu-se o chamado sistema Cadlog. Nesse sistema há mais de 200 pessoas trabalhando, há 4 anos, e ainda não chegamos ao final. Porque, como os senhores conhecem muito bem, quando se começa a puxar o barbantino, no fim vem um elefante. Do nome vem o mapa, no mapa vê-se onde começa, onde é legal, onde é ilegal.

Acho que antes de sair, até o fim do próximo mês, teremos editado um mapa com todos os nomes de rua, com grafia certa, com português certo, com abreviatura, com placa na rua definida, mesmo quando ainda não colocada, mas pelo menos definida a forma gráfica que vai coincidir com o número de lugares que tem no lançamento do imposto, para que o homem receba o imposto e veja a placa na rua com a mesma forma que vê no mapa da cidade. Vai ser o primeiro mapa oficial da cidade, tudo isto já



integrado nesse programa que muita gente pensa que é dar o nome às ruas de São Paulo.

Neste programa, o grande desenvolvimento que estamos começando a arranhar, que acho, terá uma enorme importância para o futuro da cidade, inclui tudo isso dentro do que nós chamamos de Geolog. Um sistema que tem gráfico e mapas, que imita os mapas nas condições de se fazer as correções dos mapas fiscais, dos mapas de informações, dos mapas operacionais da PMSP. De forma que não permaneça esse sistema de ter um mapa a cada 20 anos, e quando é editado já estar obsoleto e que tem ruas que para a PMSP não existem, e ruas que a PMSP já aprovou e não existem na realidade, e assim por diante. Esse mapa, com todos os detalhes já está editado. Oitenta por cento está na gráfica e os restantes 20% deverão estar terminados dentro dos próximos 60 dias.

Vêem os senhores, portanto, que o processamento de dados está intimamente ligado ao que podemos dizer de administração. Talvez para muitos dos senhores seja familiar esse aspecto. A máquina é fácil de comprar. É só encomendá-la no estrangeiro ou já com nossos fornecedores. Mas implantar a máquina, tirar dela o que ela pode dar é muito pouco perto do desafio que representa mudar a mentalidade de uma estrutura administrativa que vem desde os tempos coloniais, imbuída dentro dessa visão do processo, da responsabilidade por cada unidade dentro de uma forma artesanal, de quebrar o tabu de que o erro faz parte de todo sistema complexo e grande e que não se pode almejar ter um sistema operacional eficiente, com zero de defeito.

De fato, o que se pode ter é o que existe na administração pública; a tese de zero de defeito é uma realidade que todos nós conhecemos. Esse desafio que eu e a equipe que comigo trabalhou, durante 4 anos, procurou vencer, com algumas vitórias, algumas derrotas, com um saldo que acho positivo à nossa saída, fica ao nosso sucessor, na esperança de que, mais que resultados implantados, tenham deixado uma filosofia de trabalho, uma vi-



são do que representa numa administração pública o potencial, a dificuldade daquilo que simplesmente se diria: sistemas operacionais intersecretariais. Esta a experiência que aproveitei hoje para dar aos senhores, assim de uma forma muito simples, muito tranquila: a experiência do prefeito que viveu esses problemas durante 4 anos. Obrigado.