



# Cadernos GESPÚBLICA

Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização

Número 3  
Maio de 2007



## DESBUROCRATIZAÇÃO

Secretaria de Gestão  
Ministério do Planejamento

**Presidente da República**

Luiz Inácio Lula da Silva

**Vice-Presidente da República**

José Alencar Gomes da Silva

**Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão**

Paulo Bernardo Silva

**Secretário-Executivo**

João Bernardo de Azevedo Bringel

**Secretário de Gestão**

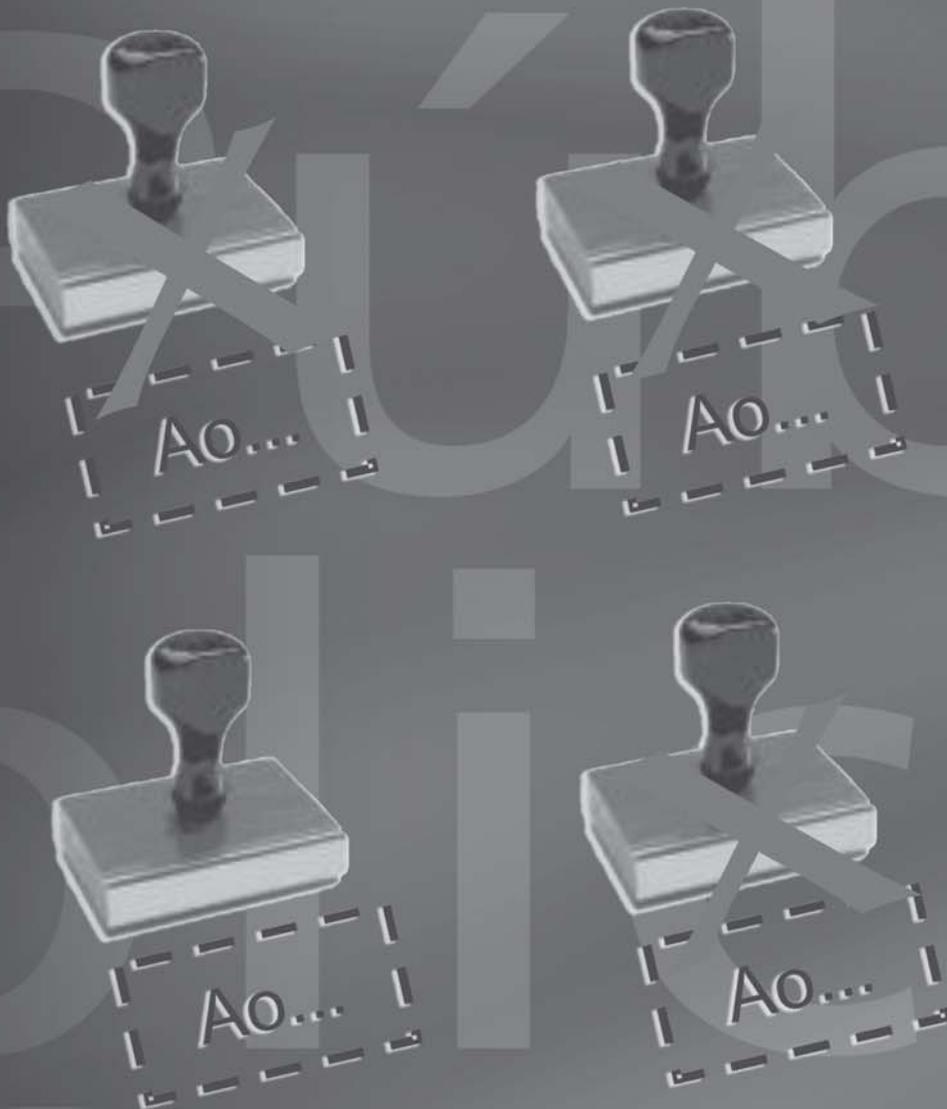
Valter Correia da Silva



# Cadernos GESPÚBLICA

Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização

Número 3  
Maio de 2007



## DESBUROCRATIZAÇÃO

Secretaria de Gestão  
Ministério do Planejamento

**PROGRAMA NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA E DESBUROCRATIZAÇÃO - GESPÚBLICA**  
**Decreto 5378, de 23 de fevereiro de 2005**

ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO K – 4º ANDAR  
CEP: 70.040-906 – Brasília – DF  
FONE: (61) 3429-4096  
FAX: (61) 3429-4961  
SÍTIOS: www.pqsp.planejamento.gov.br e www.gespublica.gov.br  
Correio Eletrônico: pqgf@planejamento.gov.br

**COORDENAÇÃO DO GESPÚBLICA**

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

**Coordenador do Comitê-Gestor do GESPÚBLICA**

Valter Correia da Silva

**Gerente Executivo do GESPÚBLICA**

Paulo Daniel Barreto Lima

**Gerente de Desburocratização**

Haley Maria de Sousa Almeida

O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização agradece pelas contribuições para aperfeiçoamento deste caderno, a participação de todos do **Comitê Conceitual do GESPÚBLICA** e de todos do comitê conceitual de processos da desburocratização.

É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.

NORMALIZAÇÃO: DIBIB/CODIN/SPOA

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão.

Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA; Cadernos GESPÚBLICA – Desburacratização - Brasília: MP,GESPÚBLICA,SEGES, Versão 1 / 2007

42 p.

1. Excelência 2.Qualidade 3.Serviço Público. I. Título.

CDU 658.011

## Sumário

1. Apresentação .....	06
2. Introdução .....	07
3. Metodologia de avaliação de impactos das ações do GESPÚBLICA .....	08
4. Uso da certificação digital como ferramenta de desburocratização .....	12
5. O caso do licenciamento urbano do município de Guarulhos .....	13
6. Desregulamentação: Melhores Intérpretes .....	16
7. Projeto de simplificação e racionalização do registro e legalização de empresas – REDESIM .....	19
8. Simplificação organizacional – Experiência do Exército Brasileiro .....	21
9. Desburocratizar para garantir a excelência em gestão pública .....	24
10. Desburocratização e e-PING .....	28
11. Campanha 60 dias .....	31
12. Desburocratização e Pregão Eletrônico .....	34
13. A Experiência na Implantação do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens .....	36

## Apresentação

A partir dos anos 30, com o objetivo de proteger o Estado do sistema patrimonialista até então vigente no País, iniciou-se a implantação de uma burocracia profissional, cujos princípios organizadores eram a centralização e a padronização. A partir daí, a busca pela “desburocratização”, ou seja, pela eliminação do excesso de ritualismos e formalidades nunca mais cessou.

Os primeiros diagnósticos sobre a necessidade de simplificação da burocracia surgiram nos anos 50, na Administração do Governo Juscelino Kubitschek e, nas décadas de 60 e 70, sob os governos militares, foi elaborado o projeto de descentralização e a edição da organização jurídico-institucional do País, por meio do Decreto-Lei 200.

Porém, somente em 1979, com o Programa Nacional de Desburocratização criado por Hélio Beltrão, é que o Estado explicitou a vontade de proteger os cidadãos contra os excessos da burocracia que, invariavelmente, impedem que os serviços sejam prestados de forma ágil e transparente.

A partir de fevereiro de 2005, com a criação do Programa Nacional de Gestão Pública – GESPÚBLICA – resultado da fusão do Programa Qualidade no Serviço Público e Programa Nacional de Desburocratização – o Estado brasileiro reafirma o compromisso com esse esforço histórico na promoção de ações voltadas para a melhoria da qualidade na prestação dos serviços públicos aos cidadãos e para o sistema competitivo do País.

A desburocratização, entretanto, não se constitui apenas em uma proposição técnica e sim, antes de qualquer coisa, numa postura essencialmente política, visto que altera a própria estrutura de poder. Se pretendemos facilitar a vida dos cidadãos e reduzir a excessiva interferência do Estado no campo social e econômico é vital descentralizar decisões, conter o exagero regulatório, eliminar exigências desnecessárias e romper com paradigmas coloniais, em que toda a sociedade é vista como lesiva ao Estado e, com isso, são impostas a cada dia novas exigências, assinaturas, carimbos, atestados.

Para a consecução desse objetivo, o GESPÚBLICA vem fazendo uma ampla mobilização em âmbito nacional, com articulação entre os entes federativos e entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, para que o processo de desburocratização ganhe maior agilidade e direcione suas ações para as prioridades da sociedade, de forma consistente e estruturada, com vistas à obtenção de melhores resultados da ação governamental.

Esta publicação apresenta algumas experiências e os benefícios que vêm sendo gerados pela desburocratização em vários segmentos do Estado brasileiro e que buscam consolidar resultados voltados para torná-lo mais ágil, mais profissional e mais voltado para atender a interesses e demandas da sociedade.

Apresenta, também, opiniões pessoais de profissionais, integrantes ou não da administração pública, que de diversas formas procuram contribuir para a melhoria do Estado brasileiro.

**Valter Correia da Silva**  
Secretário de Gestão

## Introdução

O GESPÚBLICA - Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, na sua vertente de desburocratização, atua com o objetivo de eliminar exigências desnecessárias impostas pelo Estado em leis, decretos, portarias, e atos normativos (desregulamentação) e na simplificação e eliminação de processos e rotinas que não agregam valor aos serviços prestados pelo Estado ao cidadão.

As formas de ação adotadas pelo Programa consistem em disponibilizar metodologia de simplificação para organizações públicas por meio de oficinas de trabalho; sensibilizar as lideranças para a necessidade de desregulamentação; elaborar propostas de desregulamentação e promover o fortalecimento da democracia no País, uma vez que essas ações estão intrinsecamente relacionadas ao conceito de cidadania plena.

O relacionamento do Estado com os cidadãos em geral é pontuado pelo excesso de burocracia, o que reduz a confiança nos serviços prestados pela administração pública à população e impõe dificuldades às suas vidas cotidianas, ao exercício dos seus direitos e ao cumprimento das suas obrigações.

Os encargos burocráticos no Brasil comprometem, também, a competitividade do país, pois impõem elevados prazos para a abertura e fechamento de empresas e excessivas formalidades, muitas vezes inúteis, que elevam os custos de transação para o exercício da atividade econômica.

O Programa reveste-se de elevada importância ao perceber-se que a burocracia é responsável pela imposição de grandes entraves na abertura de novos negócios no Brasil. De acordo com dados do relatório "Fazendo Negócios 2007: Como Reformar", do Banco Mundial e da International Finance Corporation, no Brasil leva-se 152 dias (cerca de 5 meses) para abrir uma empresa - mais que o dobro do

tempo médio nos demais países latino-americanos (73,3 dias) e mais de nove vezes o tempo médio nos países desenvolvidos (16,6 dias). O processo aqui envolve 17 etapas, contra uma média de 10,2 na América Latina e 6,2 nos países desenvolvidos.

A mudança comportamental da administração pública é urgente para a obtenção de um relacionamento mais equilibrado entre os cidadãos e o Estado. As ações administrativas do Estado devem estar, de fato, a serviço dos cidadãos, assegurando-se qualidade e eliminando-se excessos burocráticos que comprometem a agilidade dos serviços prestados à sociedade. A gestão pública deve ser capaz de tornar-se efetiva, ética, participativa, descentralizada, transparente, com controle social e orientada para o cidadão.

Os objetivos do Programa são a melhoria da relação Estado-cidadão, por meio do resgate da credibilidade, perante o cidadão, dos serviços prestados pelo Estado; da redução do tempo de ciclo dos processos; do aumento da agilidade no atendimento; da redução e otimização dos custos e da redução da carga burocrática que incide sobre o setor competitivo.

O desafio do GESPÚBLICA é enfrentar o baixo capital político para o processo de desregulamentação do Estado brasileiro. Os atores políticos precisam estar mobilizados e comprometidos para a inclusão - com prioridade - da desburocratização na agenda de governo, de forma a aportar recursos suficientes, tanto políticos quanto orçamentários, para a sustentabilidade das ações de simplificação e desregulamentação.

Assim, o Programa vem estimulando adoção de ações estratégicas e reflexões sobre o processo de desburocratização no Brasil como pode ser percebido nos relatos constantes desta revista

**Haley Maria de Sousa Almeida**  
Gerente de Desburocratização

# Metodologia de avaliação de impacto das ações do GESPÚBLICA

O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA, desenvolveu metodologia para avaliação do impacto geral do Programa, bem como para monitoramento de suas principais ações a partir do acompanhamento dos resultados positivos alcançados pelas organizações participantes.

O GESPÚBLICA contempla a formulação e a implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, a consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e a aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais. Para que seus objetivos sejam alcançados, uma série de medidas, com o intuito de desburocratizar as ações do Governo, foram implementadas em diversos órgãos públicos no âmbito federal, estadual e municipal, relacionados aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Essas ações apresentam resultados e benefícios diversos, tanto para a sociedade quanto para os próprios órgãos e servidores públicos: nesse momento, um dos principais desafios do Programa trata da avaliação de seus resultados, de forma a possibilitar a construção de uma base de conhecimento que viabilize a disseminação de melhores práticas encontradas e, conseqüentemente, a melhoria dos resultados gerais relacionados à gestão pública brasileira.

Somente um trabalho sistematizado será capaz de fornecer aos participantes do Programa a compreensão necessária dos impactos de suas ações, possibilitando acompanhamento constante das mesmas, correções, comparações e, sobretudo, compartilhamento das melhores práticas entre os órgãos e entidades participantes. De forma simplificada, é possível afirmar que o foco das ações de desburocratização esteja na racionalização e otimização dos processos de trabalho e na simplificação dos instrumentos legais, visando atender aos clientes internos (funcionários ou servidores públicos) e proporcionar aos cidadãos qualidade e satisfação em relação aos serviços prestados. Encontrar a melhor combinação possível entre os componentes que permitirão avaliar o impacto das ações relacionadas ao Programa foi o objetivo principal para o desenvolvimento da estrutura da Metodologia de avaliação de impacto das ações do GESPÚBLICA.

Conforme Santos e Cardoso (2001), O GAO (US General Accounting Office) considera o performance management como "um processo contínuo de monitoramento e divulgação dos resultados dos programas, particularmente sobre o progresso em relação a metas pré-definidas, tipicamente conduzido pela equipe ou instituição responsável pelo programa". A administração de performance deve gerar relatórios cujos conteúdos ofereçam ao gestor as informações sobre os quocientes de realizações sobre os planejamentos e dados suficientes para tomadas de decisões quanto às correções de rumos e, conseqüentemente, à busca de melhores resultados. Segundo o Banco Mundial, um elemento-chave das organizações bem sucedidas é a habilidade de aprender com a experiência - e reagir ao mercado ou às demandas de seus clientes, mediante a capacidade de absorver informações, ajustar o desempenho e adaptar-se ao ambiente de atuação. Essas características tornam-se vitais tanto para os governos quanto para as instituições privadas, que atuam em espaço determinado cada vez mais pelas pressões da opinião pública e pelas demandas da sociedade por eficiência e capacidade de resposta. Avaliar o desempenho torna-se, portanto, indispensável para permitir o aperfeiçoamento da ação governamental.

De uma forma geral, é possível dizer que as avaliações podem ser realizadas em função de três diferentes perspectivas: a de metas, a de impactos e a de processos. A avaliação de metas é o tipo mais tradicional e tem como propósito medir o grau de êxito que um programa obtém com relação ao alcance das metas previamente estabelecidas, em função de ações realizadas associadas à produção, como um todo, ou a produtos específicos (etapas do processo produtivo). Já a avaliação de impacto busca identificar os efeitos produzidos sobre uma população alvo de determinada ação, resultado produtivo ou programa. A idéia é, em síntese, identificar mudanças ocorridas em função de objetivos e de ações estabelecidas em relação aos resultados verificados para avaliar em que medida as mudanças ocorreram em função dos resultados almejados. Em geral, esse tipo de avaliação é realizada após o encerramento de projetos ou de programas, podendo também ser aplicada para avaliação de etapas ou de sub-etapas. Já a avaliação de

processos investiga de forma sistêmica o desenvolvimento de projetos ou de programas, com ênfase no acompanhamento gerencial das ações (processos internos) e é realizada de forma simultânea ao desenvolvimento de projetos ou de programas. As três perspectivas de avaliação foram consideradas para o desenvolvimento da metodologia de avaliação para o GESPÚBLICA.

Para avaliar o resultado das ações de desburocratização, faz-se necessário o uso de indicadores de desempenho. Essas métricas, sempre que possível, serão classificadas em indicadores direcionadores e em indicadores resultantes. Os indicadores resultantes representam o impacto a ser mensurado com os beneficiários, finais ou indiretos - representados ora pela sociedade e ora pelos órgãos participantes, no que tange à melhoria de desempenho interno -, e encontram-se, por sua vez, diretamente relacionados aos indicadores direcionadores, ou seja, àqueles que exercem influência para a geração de determinado resultado.

O ponto de partida para uma eficaz avaliação de resultados é a descrição dos principais objetivos pretendidos e a identificação do ambiente de atuação da organização, para a devida contextualização de seu desempenho. Para tanto, o GESPÚBLICA elaborou e apresentou em oficina de trabalho, direcionada para os multiplicadores de primeiro nível e realizada nos dias 07, 08 e 09 de fevereiro de 2006 junto à Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, a primeira versão de seu mapa estratégico. O programa será avaliado a partir de todas as ações de desburocratização realizadas por órgãos e entidades públicas, respeitando a correspondência entre os "indicadores pontuais", responsáveis pela avaliação do impacto da ação e os indicadores gerais do Programa. Em outras palavras, é de fundamental importância que as ações sejam avaliadas a partir da estrutura definida para o mapa estratégico do Programa, a fim de possibilitar a consolidação dos resultados obtidos pela administração pública. Dessa forma, o mapa estratégico representa importante passo para o GESPÚBLICA e atende a dois importantes objetivos: possibilitar a clara visualização dos objetivos gerais do programa, bem como de seus relacionamentos, e proporcionar as diretrizes para a busca de sua sustentabilidade e de apoio político - conhecido como "busca de patrocinadores da idéia" - no âmbito das organizações privadas.

A estrutura geral do programa, bem como sua delimitação, compreende a concepção e organização das ações necessárias para superar as causas,

combinar os recursos e atingir os produtos esperados. Assim, para viabilizar a avaliação sistêmica do impacto do processo de desburocratização, é preciso, sempre que possível, identificar indicadores direcionadores, relacionados às causas sistêmicas e, em geral, representantes de processos organizacionais para, somente então, fundamentar a análise dos indicadores resultantes que, geralmente, são representados por indicadores de impacto.

A Metodologia de avaliação de desempenho e de impacto do GESPÚBLICA foi construída a partir do critério de delineamento não-experimental, de acordo com a definição utilizada pelo Banco Mundial, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pelo Tribunal de Contas da União (TCU), bem como por seu correspondente nos Estados Unidos, o US General Accounting Office (GAO). Tal delineamento é utilizado, em geral, em avaliações onde não seja possível, ou viável - a depender dos objetivos e metas do programa -, estabelecer grupos de controle. Apesar de não haver rigor estatístico, se bem conduzida, pode fornecer bons indícios para o acompanhamento e para avaliação de programas públicos.

A sistemática de coleta dos indicadores está estruturada de forma a possibilitar o acompanhamento das ações de desburocratização por órgão, a fim de viabilizar o monitoramento e a possibilidade de rápida intervenção por parte dos gestores das organizações participantes para o alcance dos objetivos propostos - que tratam do aumento da eficiência, da eficácia, da efetividade e da economicidade da máquina pública. Sua estrutura foi fundamentada nas ferramentas de Balanced Scorecard (BSC), de avaliação de programas, de processos e de impactos e em pesquisas complementares a serem realizadas com beneficiários diretos e indiretos, representados por quatro perfis básicos: por gestores diretamente relacionados com as ações, por gestores de órgãos que mantenham correspondência com a organização participante da ação, por executores diretos (nível médio) e, por fim, pela sociedade, que, quando influenciada de forma direta, é capaz de avaliar resultados finais associados às ações implantadas e aos seus respectivos impactos.

A inserção da prática de benchmarking, a ser realizada pelo GESPÚBLICA a partir da análise dos resultados observados entre os níveis de mesma e de diferentes instâncias, possibilitará comparação entre diferentes formas adotadas para o alcance de resultados, permitindo análise mais adequada dos impactos e contribuindo para a disseminação das melhores práticas entre os participantes do progra-

ma. Assim, será possível identificar as melhores práticas implementadas como forma de estabelecimento de referencial de excelência para o aprimoramento da gestão pública brasileira. Para tanto, é fundamental a aplicação do princípio de equidade, que preserva o uso dos referenciais de excelência a partir da análise dos fatores específicos de influência verificados em cada organização. Ainda, serão analisadas referências de outras organizações, com estruturas semelhantes às apresentadas pelas participantes, que atuem dentro e fora do país (referenciais internos e externos).

Antes do início da avaliação, é fundamental a identificação do marco de referência, que representa a situação encontrada, os fatores de influência, os problemas e as ações adotadas. No que tange ao processo de desburocratização, deverão ser considerados o marco estratégico, que é representado pelos objetivos, metas, indicadores e meios de verificação do GESPÚBLICA; o marco operacional, que contempla produtos, metas, indicadores e resultados a partir da implementação das ações de desburocratização; e o marco de execução, a ser estabelecido por órgão, de acordo com as diretrizes gerais identificadas no mapa estratégico do Programa.

A sistemática de avaliação do impacto das ações de desburocratização foi estruturada a partir de seis principais componentes:

- 1) mapa estratégico do programa, responsável pelas diretrizes gerais do GESPÚBLICA;
- 2) identificação do marco de referência, que representa o passo inicial para a aplicação do modelo de avaliação;
- 3) identificação, quando possível, da cadeia principal de desempenho das organizações participantes (mapa estratégico);
- 4) matriz de acompanhamento de impacto, que possibilita a identificação e o monitoramento do impacto das ações;
- 5) formulário complementar de avaliação, que representa forma de complementação das informações sobre o programa, projeto ou ações adotadas; e
- 6) pesquisa de avaliação final de impacto com beneficiários diretos e indiretos, que objetiva responder a três questões principais: a) em que medida a(s) ação(ões) realizada(s) contempla(m) as necessidades dos beneficiários?; b) a(s) ação(ões) chega(m) aos beneficiários que mais necessitam?;

e c) qual o grau de êxito do programa? Vale ressaltar que a estrutura de "marco de referência" representa um dos pilares do modelo proposto, fornecendo importantes pontos de controle para a avaliação do programa e das ações do GESPÚBLICA. A estrutura proposta possibilita, assim, importantes subsídios para que o Programa possa participar, de maneira efetiva, para a contribuição da qualidade de vida sistêmica do país.

No caso de organizações onde não seja possível mensurar todos os indicadores relacionados à cadeia produtiva e, conseqüentemente, ao desempenho estratégico organizacional, a metodologia será aplicada com achatamento da estrutura hierárquica proposta para a avaliação (trabalho com número menor de níveis). Dessa forma, a metodologia foi desenvolvida em duas versões: metodologia de avaliação de desempenho e de impacto, que contempla a estrutura a ser adotada para avaliar impacto em organizações que permitem mapeamento completo de seus processos e de seus indicadores, em todos os níveis de atuação; e metodologia de avaliação de impacto, que contempla a estrutura a ser adotada para a avaliação do impacto específico das ações de desburocratização por parte das organizações adesas ao programa. É importante ressaltar que esta versão, apesar de possibilitar a leitura dos indicadores de desempenho relacionados com as ações de desburocratização, não possibilitará acompanhamento amplo das ações, que requer a compreensão de como cada uma das ações adotadas contribuíram para o alcance de objetivos estratégicos da organização (visão sistêmica somente possível em avaliação de desempenho e de impacto).

Para a grande maioria das avaliações é previsto que a equipe do GESPÚBLICA utilize a metodologia simplificada; contudo, é importante disseminar perante os participantes a necessidade iminente de maior investigação dos resultados alcançados e, como consequência direta, de maior controle sobre a gestão a partir do monitoramento sistêmico das relações causais relacionadas ao desempenho organizacional.

A avaliação do GESPÚBLICA encontra-se relacionada de forma direta aos resultados alcançados por cada organização; em outras palavras, o Programa será avaliado pela sua participação, como agente de capacitação e de transferência de tecnologia (indutor de melhorias) perante os entes participantes. O sucesso do Programa é representado pelo êxito das ações implementadas e divulgadas pelas organizações participantes. O acom-

panhamento do impacto dessas ações será realizado de forma conjunta entre a coordenação do programa e o órgão avaliado, a fim de potencializar a comunicação dos resultados positivos alcançados e viabilizar a construção de uma sólida base de conhecimento, aprendizado e crescimento para a gestão pública brasileira.

O contato com os gestores das organizações participantes será realizado mediante solicitação de participação e ocorrerá basicamente de duas formas: a) pessoalmente, onde o contato é estabelecido de forma direta e presencial com os gestores, via realização de oficina de treinamento para repasse da metodologia; e b) à distância, onde o contato é realizado via e-mail, fax, vídeo conferência ou similar. Nesse caso, o programa enviará o manual da metodologia e orientará o gestor para a realização da avaliação. Para que as ações sejam mensuradas de forma adequada, como parte da metodologia proposta, faz-se necessária a definição e avaliação de pontos de controle. O mapa estratégico do programa GESPÚBLICA será disponibilizado para a organização participante para disseminação dos objetivos gerais junto aos seus colaboradores. Também serão entregues os instrumentos de coleta de dados que representam os principais componentes da metodologia. A identificação de necessidade de pesquisa com beneficiários será realizada a partir do repasse de considerações gerais sobre a viabilidade da complementação da avaliação. É importante enfatizar que a etapa de identificação, bem como de coleta dos indicadores (preenchimento da matriz de acompanhamento de desempenho e de impacto) será realizada pelos próprios gestores dos órgãos avaliados, que receberão capacitação para participação efetiva no programa. A avaliação contínua tem por objetivo avaliar o desempenho operacional dos Órgãos em relação ao impacto das ações de desburocratização e acontecerá de acordo com os objetivos propostos e as metas definidas por seus gestores, podendo ocorrer mensalmente à anualmente. O período, a exemplo da justificativa da necessidade de aplicação de pesquisa com beneficiários, deverá ser estabelecido em função dos objetivos do programa e da identificação do mérito a partir dos critérios de análise de importância, de materialidade e de risco.

A aplicação/implementação da metodologia deve ser realizada da forma mais descentralizada possível, implicando, conseqüentemente, a necessidade de capacitação dos responsáveis pela condução das ações de desburocratização nas organizações participantes. Em um primeiro momento, os re-

sultados repassados ao Programa serão sistematizados em ferramenta automatizada de Balanced Scorecard (BSC): o GESPÚBLICA adquiriu um programa de acompanhamento gerencial e estará recebendo as avaliações de cada organização para consolidar os resultados gerais, que serão apresentados na forma de "painel de controle" do programa. Da mesma forma, a coordenação do GESPÚBLICA, seguindo recomendações técnicas, estará realizando projeto-piloto para as duas versões da metodologia proposta, para treinamento da equipe participante e realização de eventuais ajustes necessários em relação à estrutura proposta para avaliação do impacto das ações do programa.

O modelo de avaliação, que se encontra nesse momento em fase de implantação, possibilita atender aos principais objetivos propostos, de forma a proporcionar ao programa condições necessárias para aplicação de sistemática de avaliação de impacto, e viabilizar: a) estrutura para comunicar a estratégia e as prioridades do programa para as partes interessadas, a partir da disseminação dos objetivos do GESPÚBLICA (identificação dos marcos de referência e estratégico e compartilhamento do mapa estratégico central); estabelecimento de fluxo de informações mais precisas de gestão, a partir da leitura dos indicadores de desempenho e/ou de impacto, que, por sua vez, possibilitam obter informações mais seguras para tomada de decisões fundamentadas - baseadas em fatos, e não em suposições ou "achismos"; análise crítica do impacto das ações a partir da identificação do marco de referência em relação ao desempenho verificado nas organizações; suporte ao processo de aprendizado das organizações, por meio da identificação e da disseminação de melhores práticas.

Por fim, como dizem Kaplan e Norton: "se você não mede o desempenho, não pode compreendê-lo; se não compreende, não pode controlar; se não controla, não pode melhorar". Assim, o modelo de avaliação proposto apresenta as condições necessárias para auxiliar o GESPÚBLICA no alcance de seu objetivo maior, que trata da participação efetiva, por meio da busca do aprimoramento da gestão pública, para a contribuição da qualidade de vida sistêmica do país.

#### **Rossana Pavanelli**

Professora de Pós-graduação na área de gestão e avaliação do desempenho estratégico e Consultora Organizacional

# O uso da certificação digital como ferramenta de desburocratização

**A** evolução e a disponibilidade cada vez maior das tecnologias da informação e comunicação têm proporcionado oportunidades para que o Estado reorganize seu modelo de prestação de serviços aos cidadãos, explorando os meios eletrônicos como canais de atendimento às demandas colocadas pela sociedade, no que se convencionou chamar de Governo Eletrônico ou e-GOV.

Ao deixar o mundo físico dos "balcões de atendimento" e ingressar no universo virtual dos serviços prestados pela INTERNET o Estado desmaterializa suas relações e para ser bem sucedido nesse novo cenário se vê, forçosamente, inserido num contexto de desburocratização, que é composto por etapas de mapeamento e análise de processos, proposição e implementação de melhorias e avaliação do impacto das ações adotadas.

Nas etapas de proposição e implementação de melhorias dos vários processos de desburocratização em andamento têm sido recorrentes os projetos de modernização e informatização do Estado pelo uso das tecnologias da informação e comunicação, das quais a Certificação Digital tem papel fundamental.

No mundo desmaterializado da INTERNET, um canal de comunicação aberto e inseguro por natureza, questões atinentes à identificação segura das partes envolvidas numa transação, à integridade e confidencialidade das informações trocadas e à validade jurídica dessas transações e documentos eletrônicos surgem de forma contundente. Sem tais características, os serviços prestados pela INTERNET teriam um escopo muito restrito, pois seriam desprovidos de credibilidade.

A Certificação Digital é uma ferramenta tecnológica que, pela aplicação de teorias matemáticas e uso intrínseco de criptografia, garante autenticidade, integridade, confidencialidade e não repúdio às transações e documentos eletrônicos nela baseados. Desde 2001, o Brasil conta com a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, reconhecida hoje como o Sistema Nacional de

Certificação Digital que, por força da Medida Provisória 2.200-2/2001, agregou às propriedades já destacadas da Certificação Digital a validade jurídica.

A partir do uso da Certificação Digital ICP-Brasil, tornam-se reais aplicações como identidades e credenciais eletrônicas, assinaturas digitais, sigilo de informações, autenticação e comunicação segura em redes, documentos e processos eletrônicos, todas plenamente revestidas de eficácia jurídica. Atente-se que tais aplicações compõem o cerne mínimo necessário aos projetos de e-GOV com vistas à prestação segura de serviços pela INTERNET.

Casos práticos da utilização da tecnologia da Certificação Digital proliferam no âmbito da União e estados brasileiros e em reconhecimento a sua importância e no sentido de disseminação dessa tecnologia em prol da melhoria da gestão pública, no âmbito do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA, foi assinado, ao final de Novembro de 2005, Protocolo de Intenções entre o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - ITI, entidade responsável pela manutenção do Sistema Nacional de Certificação Digital (ICP-Brasil), a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, entidade que exerce as funções de Coordenação do Comitê Gestor do GESPÚBLICA, e a Prefeitura Municipal de Sorocaba/SP e Prefeitura Municipal de Fortaleza/CE como projetos-piloto da iniciativa, que visa a melhoria da gestão municipal por meio da desburocratização de seus processos com o uso da Certificação Digital.

## **Maurício Augusto Coelho**

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Diretor de Infra-Estrutura de Chaves Públicas do Instituto Nacional de Tecnologia da Informação - ITI da Casa Civil da Presidência da República.

# O caso do licenciamento urbano do município de Guarulhos

O município de Guarulhos tem uma população de 1.170 milhões de habitantes, distribuídos numa área de 321 km<sup>2</sup>. Com seus 13.900 logradouros públicos, 380.000 imóveis, 70.000 empresas e em torno de 14.000 quadras ou quarteirões, inúmeros são os problemas que a Administração Pública convive, diariamente, no que se refere ao controle urbano. Como em qualquer grande centro urbano, vários atores com diferentes interesses individuais e coletivos interferem no desenvolvimento do Município de diversas formas diferentes. Entre eles podemos destacar a própria Prefeitura que controla e licencia os empreendimentos e atividades econômicas, por meio de suas várias secretarias ou departamentos, que cuidam cada qual de seu negócio principal, sem ter, muitas vezes, a noção do todo; a Câmara Municipal que se presta a regulamentar e defender os interesses coletivos dos diversos atores sociais; os conselhos e entidades de classe, que agremiam os profissionais, que atuam nesse importante setor de negócios. Todos esses atores, bem como os empreendedores e trabalhadores, têm grande interesse no desenvolvimento da Cidade.

Para trazer um pouco de direção, regras ou ordenação a esses diversos interessados, existe uma legislação formada por várias leis federais, estaduais e municipais com inúmeros decretos e portarias que os regulamentam. Essa legislação toda, normalmente, é introduzida durante vários anos, muitas vezes se contradizendo e tratando de interesses coletivos que foram ou eram legítimos à época em que foram produzidos, porém que não fazem mais sentido no momento atual. Diante deste cenário, o grande desafio de todos é o de fomentar o desenvolvimento econômico do Município, agilizando a aprovação de projetos para instalação de novos empreendimentos que abram novas oportunidades de negócios e de

trabalho. Em busca de soluções para este desafio, a Prefeitura de Guarulhos implementou, em abril de 2001, o Programa de Modernização Administrativa que tinha como primeira meta a implantação de uma Central de Atendimento ao Cidadão – o Fácil.

Para tal implantação, o Programa tinha como foco a modernização de, pelo menos, um processo-chave de cada secretaria: aquele com maior impacto no atendimento ao cidadão. A modernização nas áreas de controle urbano iniciou-se com cinco grupos: o de revisão de processos de emissão de alvarás e certidões ambientais, o de obras particulares, o de licenciamento do uso do solo, o de funcionamento de atividades econômicas e, ainda, o de pólos geradores de tráfego. Ao implantarmos o Fácil, em agosto de 2002, conseguimos com este projeto criar uma porta única de entrada para a solicitação desses serviços, padronizar o atendimento técnico aos engenheiros e arquitetos, bem como melhorar alguns sistemas institucionais de controle. Conseguimos, ainda, disponibilizar várias informações *on-line* no Fácil e em algumas áreas internas da Prefeitura, diminuindo, então, as exigências para solicitação dos serviços. Contudo, a demora na obtenção dos alvarás e certidões ainda era muito grande dentro da Prefeitura, o que deixava os usuários bastante insatisfeitos. Percebeu-se, também, que os profissionais que se utilizavam desses serviços gostariam de ser atendidos de uma maneira diferente daquele atendimento prestado no Fácil. Em dezembro de 2002, foi elaborado um diagnóstico geral da expedição desses documentos de controle urbano pelo Núcleo de Modernização Administrativa, com uma proposta bastante arrojada de reestruturação das áreas da Prefeitura envolvidas com esses serviços. O diagnóstico apontava, basicamente, para os seguintes problemas: os serviços relativos ao controle urbano eram executa-

dos por seis secretarias distintas: a de Obras, a de Planejamento, a de Meio Ambiente, a de Indústria e Comércio, a de Transportes e Trânsito e a de Habitação. Normalmente, a expedição de alvarás de uma secretaria dependia de outras secretarias, o que enfileirava vários processos distintos; todas as secretarias envolvidas no assunto tinham engenheiros e arquitetos em número insuficiente para dar conta das demandas existentes; os pareceres exarados pelos técnicos de cada secretaria eram, freqüentemente, contestados pelos técnicos das outras, gerando retrabalho de análise, que incorria na demora dos diversos expedientes; cada secretaria mantinha sua própria equipe de fiscalização, que agia apenas para dar conta dos processos administrativos que se avolumavam. Fiscalizavam apenas municípios que abriam expedientes na Prefeitura e, nessa ação, olhavam apenas os itens afetos às atividades de sua secretaria. Desta forma, num único local, poderiam passar vários fiscais da Prefeitura para tratar de assuntos diferentes.

Como propostas, o relatório apresentado trazia as seguintes sugestões: criar uma nova secretaria para cuidar de todos os assuntos de controle urbano, em substituição às seis existentes. Nessa secretaria haveria três departamentos para dar conta da Gestão Urbana, do Licenciamento Urbano e do Controle Urbano (fiscalização), respectivamente e centralizar nela todos os funcionários e técnicos espalhados pelas antigas secretarias. Essa nova estrutura traria vantagens, pois seria uma área para cuidar de toda a legislação urbanística, que se tornaria mais abrangente e menos suscetível a várias interpretações, bem como haveria um melhor aproveitamento do quadro funcional e a centralização da análise dos vários expedientes numa única área. Além disso, com a fiscalização centralizada, a cidade seria mais bem controlada.

Essa era uma proposta bastante audaciosa, pois trazia mudanças profundas nas estruturas e formas de trabalho. Como toda grande mudança, geraria uma enorme resistência, portanto, seria de difícil implementação. Em junho de 2003, o Conselho de Desenvolvimento Econômico do Município criticou ao Prefeito Municipal o excesso de burocracia interna da Prefeitura e apresentou uma proposta de altera-

ção dos procedimentos do controle urbano, que visava, basicamente, à redução das exigências documentais na aprovação dos projetos. Tal crítica teve a adesão das seguintes entidades: Agende – Agência de Desenvolvimento de Guarulhos, CREA – Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – Regional Guarulhos, IACTA – Instituto Ambiental e Cultural Terra Azul, NEU – Núcleo de Estudos Urbanos de Guarulhos, APeMEC – Associação das Pequenas e Médias Construtoras do Estado de São Paulo, IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil – Regional Guarulhos, AGDC – Associação Guarulhense para a Defesa da Cidadania, AGEEA – Associação Guarulhense das Empresas de Engenharia e Arquitetura e ASSEAG – Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Guarulhos.

Em outubro de 2003, o Programa de Desburocratização do Controle Urbano proposto pelo Núcleo de Modernização Administrativa foi apresentado à AGENDE – Agência de Desenvolvimento de Guarulhos, na reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico. O público presente era formado pelo Prefeito Municipal, Secretários e técnicos da Prefeitura e os representantes das diversas entidades de classe, que haviam elaborado a primeira proposta de alteração dos procedimentos. Diante do diagnóstico e da contraproposta apresentada pela Prefeitura, o programa foi aprovado e apoiado por todas as entidades ali representadas. A partir de então, foi instituído, pela Portaria 2.665, de 19/12/2003 do Executivo, um grupo composto por técnicos da Prefeitura e das entidades participantes, com a finalidade de rever toda a legislação urbanística vigente e propor as mudanças necessárias à luz do programa de desburocratização apresentado.

O trabalho do grupo foi balizado por um novo paradigma: se os advogados da cidade não precisam aprovar na Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos os processos que encaminham ao Poder Judiciário e, tampouco, os médicos precisam aprovar junto à Secretaria Municipal de Saúde seus procedimentos cirúrgicos ou seus diagnósticos, por que então os engenheiros e arquitetos devem aprovar seus projetos na Prefeitura? Por que os engenheiros e arquitetos da Prefeitura precisam verificar se há erros nos projetos se os profissionais que os elaboraram foram

devidamente certificados por faculdades e estão sob a égide de seu conselho de classe, tendo então responsabilidades legais sobre seu trabalho? Dentro deste novo paradigma, quais os papéis do poder público, das entidades de classe, e dos profissionais envolvidos? O novo Código de Edificações e Licenciamento Urbano do Município de Guarulhos – Lei 6.046/2004, fruto do trabalho desse grupo de revisão da legislação, foi promulgado pelo Prefeito de Guarulhos em 05 de novembro de 2004. O grupo de trabalho continuou suas discussões até a publicação dos diversos decretos regulamentadores do novo Código.

Enquanto esse grupo trabalhava, a Prefeitura encaminhou Projeto de Lei à Câmara para criar a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, seguindo o proposto pelo programa de desburocratização. Essa secretaria foi criada pela Lei Municipal 6.007, de 29/03/2004 e regulamentada pelo Decreto 22.573, de 16/04/2004. O Programa de Desburocratização do Controle Urbano trouxe importantes ganhos como a revisão de toda a legislação de controle urbano do Município, o que promoveu ampla discussão entre as diversas entidades da sociedade civil organizada da cidade e a Prefeitura de Guarulhos, com objetivo de torná-la mais adequada às necessidades reais do Município, fixando responsabilidades claras e objetivas para os profissionais da cidade, para o poder público, bem como para as entidades envolvidas nos processos. Com a apresentação de projetos simplificados, os técnicos da Prefeitura deixaram de se preocupar com os aspectos particulares dos diversos projetos, passando a analisar somente os aspectos das interferências urbanísticas, como zoneamento e uso do solo, pólos geradores de tráfego, interferências ambientais e de drenagem dos empreendimentos. Outro fator de agilização importante foi a extinção de vários documentos, cuja solicitação era obrigatória, bem como o licenciamento por decurso de prazo, previsto na nova legislação, que fixa o limite de 30 dias para que a administração pública aprecie os projetos. Findo o prazo, sem manifestação do poder público, o projeto poderá ser executado.

Para a Prefeitura, um grande ganho foi a centralização, numa única secretaria, da maioria dos servi-

ços relacionados ao controle urbano, que eram, anteriormente executados por seis secretarias distintas, que propiciou a unificação da interpretação da legislação, a centralização de todos os funcionários envolvidos na prestação dos serviços e ainda diminuiu o trâmite de processos administrativos pertinentes aos serviços solicitados, bem como facilitou a simples expedição “cartorária” dos alvarás, representando mais recursos para investir em planejamento. A resistência interna dos funcionários em aceitar as mudanças de procedimentos de aprovação foi um dos principais obstáculos na implementação do Programa. Tal resistência foi vencida, por meio de vários seminários e programas de capacitação, nos quais mostrou-se outras possibilidades de crescimento profissional e novas ferramentas de desenvolvimento do trabalho. Como o sistema anterior era vivido por todos, havia, também, entidades e profissionais externos à Prefeitura que não queriam mudar o estado das coisas. Tal resistência foi vencida com a formação do Grupo de Trabalho que colocou todas as entidades para discutir os assuntos “numa mesma mesa”, onde nenhuma delas poderia defender os interesses que não fossem os da maioria. Num segundo momento, com a criação do Grupo de Análise da Legislação Urbanística, essas discussões foram ampliadas com a participação dos funcionários da Prefeitura.

Desta forma, espera-se conseguir, a longo prazo, atrair para Guarulhos cada vez mais investimentos, criando melhores condições de vida e de empregos, sempre com a participação efetiva dos diversos atores sociais, que possam interferir nesse negócio, dentro de um novo paradigma no qual o órgão público deixa de ser responsável pela aprovação dos projetos de obras e empreendimentos, assumindo, assim, sua co-autoria, transferindo essa responsabilidade aos profissionais da cidade. Isso permitiu a implementação de um novo modelo de gestão para o negócio de controle urbano da Prefeitura, com a participação de todas as entidades que fazem parte desses processos, permitindo maior transparência das ações e do controle social.

**Prefeitura Municipal de Guarulhos - SP**  
Diretoria de Modernização Administrativa

# Desregulamentação: melhores intérpretes

O momento histórico em que vive a Administração Pública brasileira com decisões da Suprema Corte envolvendo exoneração de servidores deveria levar à conscientização os administradores públicos, dirigentes e servidores para redimensionarem o papel de cada órgão, servidor e - por que não - o que poderia ser feito também em benefício do interesse público voltado para o cidadão.

Esse processo de mudança institucional não pode parar aí.

Estou entre os que crêem que haverá um tempo em que as atenções estarão centradas na dignidade do cidadão, em que serão encontradas fórmulas com prioridade à redução de sua dependência do aparelho estatal, assumindo a idéia de que a Administração trabalha em prol daquele cidadão.

Já no que tange à formatação de modelos de informática de aplicação prática, o Brasil ostenta um nível de excelência que o destaca no cenário internacional.

A efetividade na aplicação da rede mundial de computadores - Internet - propiciou o desenvolvimento de sistemas financeiros bancários (Internet Banking), paradigma para países tradicionalmente mais avançados na área de tecnologia.

Outro exemplo notável da concepção de modelos foi a utilização, nos pleitos eleitorais, do sistema de votação com urnas eletrônicas, firmado como estruturação de excelência na confiabilidade, segurança, rapidez e baixo custo, revolucionando o sistema eleitoral e servindo à comunidade internacional, quando comparado aos similares implantados em outros países democráticos.

Bem se vê que o Brasil tem motivos para se orgulhar dos resultados obtidos na área do desenvolvimento tecnológico.

No âmbito interno da Administração Pública brasileira, a implantação do regime de caixa único, pelo Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, seguido pela implantação do SIAFI, procedeu à orga-

nização das contas públicas, permitindo o gerenciamento de informações em tempo real na aplicação da despesa e controle interno.

Por sua vez, trilhou a população brasileira caminhos inversos a esse cenário alentador. Marcada pela má distribuição de renda, colhe diferenciadas imagens segundo a classe social em que se insere. Enquanto 2,8 milhões de cidadãos possuem acesso à rede mundial de computadores, operam o sistema financeiro com menor esforço e usufruem dos avanços tecnológicos propiciados pela própria Administração Pública, a maior parte, na qual se inserem os não-alfabetizados, somando 11,4 milhões, não recolheram os frutos efetivos da modernização.

Não é apenas o cidadão que sofre com a opressão burocrática. O empresário com sua micro, pequena ou média empresa também encontra entraves pela interferência excessiva do Estado.

É relevante anotar os constantes destaques dados pelos meios de comunicação aos efeitos nocivos da burocracia excessiva.

A Revista Exame, de setembro/2004, trouxe ao Brasil o economista Simeon Djankov, do Banco Mundial, autor de um estudo sobre a burocracia em 145 países, em que o Brasil aparece no topo de todas as listas negativas ligadas ao funcionamento dos negócios na área econômica. Também a Revista Veja, de setembro/2004 reafirma o patente fracasso do Brasil em se livrar do lamaçal burocrático. Editorial do Estado de São Paulo, de 05.08.04, intitulado "Atestado de Ineficiência", destaca que a burocracia excessiva impede o fechamento de milhares de empresas. No momento atual, as pesquisas apontam que ainda não temos mudanças significativas nesse quadro, de acordo com dados do relatório "Fazendo Negócios 2007: Como Reformar", do Banco Mundial e da International Finance Corporation.

E o que dizer das complicações burocratizantes nas organizações? A papelada, as tramitações demoradas são conseqüências das disfunções internas que frustam as tentativas de agilização.

Um dos principais fatores da complicação, porém, não estão no interior da dinâmica organizacional; é devida, principalmente, à legislação vigente, à quantidade excessiva de leis, decretos e regulamentos a partir de 1988, eivados de ranços, que geram o emperramento.

Dentro de uma linha de ação, devem ser adotadas medidas visando à redução das formalidades dessa legislação. Essa guinada de benefícios não se pode intimidar pelo arcabouço legislativo, cujo desmantelamento operou-se com expressão em uma década - há que se dizer - com a instituição do Programa Nacional de Desburocratização, implantado pelo Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979, e corroborada recentemente com a instituição do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA, mediante o Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005.

O Comitê Gestor do Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização constitui o foro privilegiado para o debate do processo desburocratizante, estruturado com integrantes das diversas esferas de governo, no esforço de construir uma mudança de mentalidade para que o Estado tenha agilidade e competência para prestar serviços aos cidadãos, atendê-lo com respeito e presteza.

Neste quadro, hoje fortemente ressaltado pela mídia, surge finalmente o cenário propício para a reversão do processo burocratizante.

Todos esperam que o Governo faça a desregulamentação por meio de leis, mas deve ser feito pelo esforço dos operadores do Direito na interpretação.

Como exemplo, importante experiência de desburocratização e de evolução de interpretação da legislação na Administração Pública - que acarretou profunda alteração do processo licitatório - foi adotada pelo Tribunal de Contas do Distrito Federal, na sessão de 02.11.97, Processo nº 2.479/97, em que a questão decidida foi a aparente divergência entre o art. 29, inc. III, da Lei nº 8.666/93, e o art. 193 do Código Tributário Nacional-CTN, os quais estabelecem:

Art. 29 - A documentação relativa à regularidade fiscal, conforme o caso, consistirá em:

I - [...]

II - [...]

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei; Art. 193 - Salvo quando expressamente autorizado por lei, nenhum departamento da administração pública da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, ou sua autarquia, celebrará contrato ou aceitará proposta em concorrência pública sem que contratante ou proponente faça prova da quitação de todos os tributos devidos à Fazenda Pública interessada, relativos à atividade em cujo exercício contrata ou concorre.

Adotada a literalidade do comando normativo da Lei de Licitações, os licitantes devem apresentar o elenco de certidões, variáveis em número segundo o domicílio da empresa, que é o que a maioria dos órgãos da Administração Pública tem feito, transcrevendo ao art. 29, inc. III, e deixando para a Comissão de Licitação a árdua tarefa burocrática em definir, no caso, quantas e quais são as certidões exigidas para atender ao comando legal.

Burocratiza-se o processo, afastam-se bons licitantes e dificulta-se a obtenção da proposta mais vantajosa. Mais do que isso, abala-se o alicerce da isonomia, pois se desigualarão os licitantes.

Exemplificando: numa licitação para conservação e limpeza, comparecem, entre outras, duas empresas; uma de grande porte, que ocasionalmente está em débito com o IPTU de sua sede própria; outra, recém-criada, que não possui imóvel ou bens. A segunda pode participar da licitação, porque está em situação regular perante todos os fiscos; a primeira, não.

Impõe-se questionar: qual a relevância da regularidade com o IPTU para a contratação? Absolutamente nenhuma.

O bom hermeneuta deve considerar a finalidade da norma, a parcela da sociedade a que se dirige e o ordenamento jurídico em que se insere. Assim, a relação dos órgãos públicos que promovem a licitação com o fisco ficou delimitada no art. 55, § 3º, da própria Lei nº 8.666/93, não se podendo pretender que o processo licitatório sirva de pretexto para se fazer a verificação geral de todos os tributos - que não são poucos.

O próprio direito positivo oferece solução de densidade lógica, na medida em que se coordena o

art. 29, inc. III, da Lei nº 8.666/93 - norma geral, Lei Ordinária - com o art. 193 do CTN, norma específica, com força de Lei Complementar: só devem ser exigidas as provas de regularidade com os tributos que incidam sobre a atividade a ser contratada.

No caso exemplificado, serão exigidos tão somente:

- prova de regularidade com a seguridade social
- art. 193, § 5º da Constituição Federal - conforme Decisão 705/94, publicada no DOU de 06.12.94, pág. 18.613;
- prova de regularidade com o Imposto de Renda - IR
- prova de regularidade com o Imposto sobre Serviços-ISS.

Por esse motivo a Decisão do TCDF foi relevante ao impor seja elencada restritivamente a exigência de regularidade fiscal, colocando paradeiro na formidável exigência obstrutiva à participação nas licitações.

O animador contexto criado reforça a convicção de que o amadurecimento na aplicação da Lei nº

8.666/93 ainda abrirá novas perspectivas em favor da eficiência da Administração.

É nesse ponto que me esteio para lançar as seguintes conclusões:

- O Estado pode instituir boas práticas de agilização contra a opressão burocrática que por vezes vem da própria legislação;
- Os Tribunais podem interpretar melhor essa legislação, desenroscando regras de difícil aplicação na vida do cidadão;
- O cidadão pode reclamar e exercer os seus direitos questionando as exigências burocráticas desnecessárias.

#### **Jorge Ulisses Jacoby Fernandes**

Mestre em Direito Público, autor de várias obras na área de Direito Administrativo, entre as quais Tribunais de Contas do Brasil - Jurisdição e Competência, a obra mais completa sobre Tribunais de Contas escrita em língua portuguesa

# Projeto de simplificação e racionalização do registro e legalização de empresas - REDESIM

**A**s questões burocráticas se constituem em uma variável importante na tomada de decisão sobre investimento em um país. É uma variável a ser considerada tanto por investidores estrangeiros quanto por empreendedores nacionais.

Etimologicamente o termo burocracia significa o poder da administração e per si não é algo ruim, dado que a administração, seja ela pública ou privada, deve ter o controle sobre as atividades da organização que representa.

Entretanto, hoje quando se fala em burocracia na esfera pública ela muitas vezes está associada a termos como ineficiência, lentidão e custos. Essa visão decorre de como o aparato público desempenhou historicamente seu papel de controlador e regulamentador das atividades econômicas. A presença do Estado em alguns casos já se manifestou não como um agente zeloso da ordem e do bem estar da sociedade mas como um empecilho ao desenvolvimento pleno da atividade produtiva.

Na atividade de abertura, legalização e encerramento de empresas essa característica de peso (no conceito, de carga que deva ser levada) a que está ideologicamente atribuída à palavra burocracia é muito evidente.

Em estudo denominado Doing business in 2004: Brasil Perfil de país, o Banco Mundial aponta que no Brasil se leva 152 dias para se abrir uma empresa, e até 10 anos para poder fechá-la. Na era da globalização telemática, em que as empresas, com uso de recursos de informática e telecomunicações, buscam agilizar suas decisões e operações, esses prazos dificultam a dinâmica do setor produtivo e em alguns casos até a impedem.

O Governo brasileiro atento a essa dinâmica e como agente ativo nesse processo vem buscando meios que tornem o Estado mais eficiente, para que a racionalidade atinja o seu mais elevado grau, com a conseqüente adequação dos meios para o alcance

de determinados fins e objetivos. É a síntese do que se pode denominar de desburocratização.

A desburocratização não significa o fim da burocracia, mas a transformação de seu sentido negativo, custoso e impeditivo para um sentido de legalidade, eficiência e transparência. Não é o fim da documentação, mas a sua racionalidade e o seu pragmatismo.

Nesse sentido, a Secretaria de Comércio e Serviços do Ministério da Indústria e Comércio Exterior se empenha em medidas para a redução dos prazos para a abertura, formalização e encerramento de empresas consolidadas no Projeto de Lei 6.529/2006, que cria a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e Legalização de Empresas - REDESIM, e que está em tramitação no Congresso Nacional. Esse Projeto de Lei é fruto de esforços tanto do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior quanto do Ministério da Fazenda, conscientes da necessidade de facilitar o registro e a legalização de empresas no País, efetivados atualmente em prazos longos e a custos altos.

A REDESIM busca uma mudança profunda no sentido da facilitação da criação de novas empresas e do relacionamento dessas com o poder público, mediante a simplificação, desburocratização e racionalização de seus registros, inscrições e baixas nos órgãos e entidades federais, estaduais e municipais competentes.

Hoje como é visto o processo de registro de empresa no País? Alguns aspectos podem ser apontados:

- a) O processo de registro e de legalização de empresas envolve órgãos e entidades das esferas federal, estadual e municipal, os quais estão fisicamente dispersos. Por sua vez, a legislação e as normas que regulam o registro e a legalização de empresas são emanadas tendo por foco, exclusivamente, a função de cada órgão/entidade envolvido, sem a preocupa-

- ção com o contexto global, que afeta o cidadão/cliente, gerando distorções de diversas ordens.
- b) O foco exclusivamente institucional produziu, ao longo dos anos, normas complexas e com exigências repetitivas/superpostas, desnecessárias e, eventualmente, descabidas.
  - c) O empresário/cliente não é suficientemente orientado e informado para atender às exigências documentais e formais referentes aos processos de registro e de legalização de empresas.
  - d) O registro e as alterações de empresas não são procedidos em todos os órgãos e entidades envolvidos no contexto, gerando cadastros desatualizados que comprometem a ação dos órgãos e entidades respectivos.
  - e) Alterações de dados de empresas, constatadas em ações fiscais, não são apropriadas pelos demais órgãos e entidades, contribuindo para a desatualização e falta de uniformidade das informações de cada um deles.

Ações de diversas naturezas têm sido realizadas, com sucesso, com vistas à superação desses problemas; porém requerem maior disseminação, capacidade tecnológica, amplitude e profundidade de eliminação de distorções e entraves burocráticos. É com essa perspectiva que se pensou a REDESIM.

Os seus objetivos básicos podem ser resumidos em dar solução efetiva para o empresário constituir sua empresa e começar a operar em curtíssimo prazo, incentivar a saída de empresários da informalidade e,

principalmente, não deixar que passem à informalidade em virtude de exigências burocráticas.

Em termos mais pragmáticos, se busca simplificar e racionalizar o processo de registro e de legalização, reduzir custos e prazos com o processo, reduzir o retrabalho do cliente e dos órgãos envolvidos, aumentar a eficiência e eficácia dos órgãos fiscais e aumentar a satisfação do cliente no seu relacionamento com os órgãos públicos.

A REDESIM busca, em relação ao empresário, estabelecer rotina ordenando os passos a serem dados em todos os órgãos e entidades que se fizerem necessários; e em relação aos órgãos intervenientes, fazer uso compartilhado de dados, informações e documentos, de modo a reduzir custos e tempo.

Uma vez implementada, essa rede eliminará a multiplicidade de informações e os controles paralelos e possibilitará uma harmonização de códigos e conceitos. As medidas desenvolvidas buscam uma mudança de mentalidade que desperte no empreendedor o interesse em avaliar os custos da formalidade vis a vis os da informalidade.

O interesse pela formalidade poderá trazer maiores possibilidades de crescimento, o acesso a créditos oficiais e geração de renda. A todos esses benefícios pode-se acrescentar os efeitos benéficos na auto-estima do empresário e no bem estar social da comunidade em que se insere.

O projeto está em discussão e, a sua manifestação enquanto realidade e efeito na dinâmica da sociedade brasileira, só poderá ser sentida se houver empenho de cada parte constituinte dessa dinâmica (governos municipais, estaduais e federal, empresários e imprensa).

#### **Edson Lupatini Junior**

Secretário de Comércio e Serviços do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC

# Simplificação organizacional – Experiência do Exército Brasileiro

O objetivo deste artigo é mostrar a implantação da Simplificação dos Processos (análise e melhoria de processos) no Exército Brasileiro (EB), sendo uma estratégia de comando e um dos resultados do objetivo estratégico "Melhoria da qualidade dos processos, dos projetos e do gerenciamento do Exército (implantação de uma administração moderna)" estabelecido por intermédio da Política e Estratégias de Comando do Exército para o período de 2003/2006, em fevereiro/2003. A Simplificação por Processos é essencial para a "consolidação de uma administração mais ágil e pró-ativa no EB, com uma gestão integrada, moderna e racional", visão estabelecida pela Assessoria Especial do Gabinete do Comandante do Exército.

Neste trabalho, é apresentada uma estratégia abrangente, sistemática, estruturada, não formal, para auxiliar a identificação e o aprimoramento dos processos e que garanta a participação maciça das pessoas envolvidas, independente de nível hierárquico. Nela, as pessoas do nível estratégico, tático e operacional do processo alvo participam do planejamento, das propostas e da execução de mudanças; enfim, comprometem-se com a qualificação do seu processo.

Na atual conjuntura, em função do desdobramento dado pelo movimento da qualidade, do surgimento de novas tecnologias de informação mais rápidas e flexíveis e do acirramento da concorrência pelos mercados mundiais, exige-se das organizações novas formas de gerenciamento. Essas formas devem ser capazes de compreender e satisfazer as necessidades dos clientes/usuários/cidadãos, buscando maior valor agregado e que consigam atender as suas necessidades e expectativas.

Durante muitas décadas a demanda era grande e o ambiente não era tão exigente. As organizações mantinham seus mesmos métodos por longos períodos. Nos dias atuais, o contexto sócio-econômico

mudou e as organizações precisam adequar-se ao ambiente que evolui dia após dia.

Dentro deste cenário, podemos visualizar as organizações como sistemas adaptáveis, que enfatizam a interação com o meio ambiente. Ou seja, a organização ou se adapta a seu ambiente, especialmente a seu sistema receptor (clientes, usuários ou cidadãos), ou perde a sua relevância. Nesse sentido, a organização deve aprender a se tornar adaptável às mudanças em seu ambiente. Senge denomina essa resposta de organização de aprendizado, a qual significa "uma organização que esteja continuamente expandindo sua capacidade de criar seu futuro" (Petter Senge, 1990).

Para uma organização manter-se num ambiente tão complexo como o de hoje, é necessário parar de pensar na organização somente em termos de estrutura e concentrar maior atenção nos processos para obter, assim, a satisfação do usuário, bem como a redução de custos e de retrabalho. Na concepção mais frequente, processo é qualquer atividade ou conjunto de atividades que recebe insumos, adiciona valor a ele e fornece uma saída a um usuário específico (a figura 3.1 demonstra um processo de forma simplificada).

Os insumos podem ser materiais - equipamentos e outros bens tangíveis, mas também podem ser informações e conhecimentos. Nesta visão, os processos também têm início e final bem determinados. "Muitos dos processos das organizações são repetitivos e seriam muito mais eficientes e eficazes se analisados, melhorados e padronizados. No entanto, nem sempre os processos organizacionais são formados de atividades claramente delineadas em termos de conteúdo, duração e consumo de recursos, nem precisam ser consistentes ou realizados numa seqüência particular" (Morris e Brandon, citados por Gonçalves, 2000).

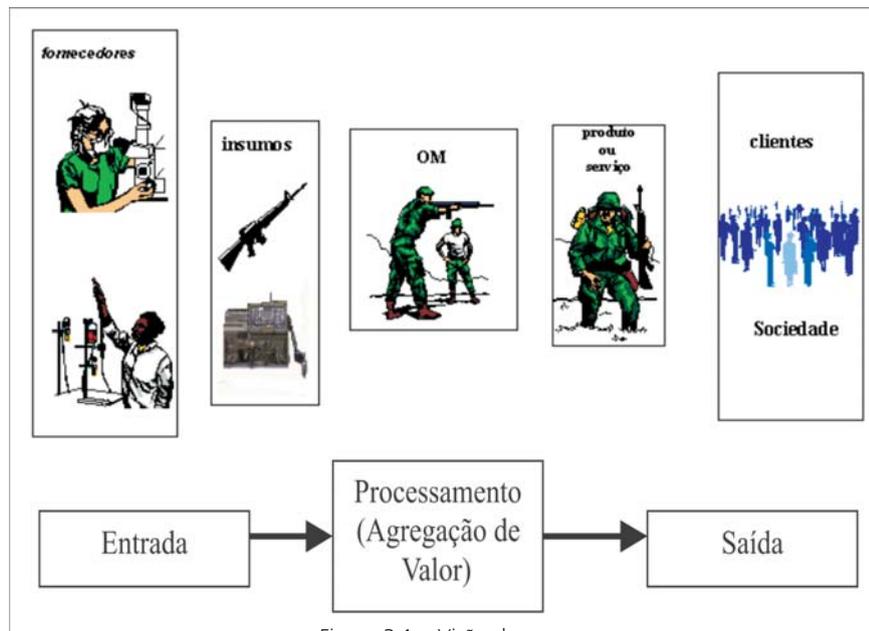


Figura 3.1 – Visão de um processo

Os processos utilizam os recursos da organização para oferecer resultados objetivos aos seus clientes/ usuários/ cidadãos. Mais formalmente, um processo é um grupo de atividades realizadas numa seqüência lógica com o objetivo de produzir um bem ou um serviço que tem valor para um

grupo específico de usuários (Apud Hammer e Champy, 1993).

A organização tradicional, ou vertical, apresenta uma estrutura funcional, onde as atividades pertencentes a uma mesma área técnica ou de conhecimento são agrupadas em uma mesma unidade administrativa (ver fig. 3.2).

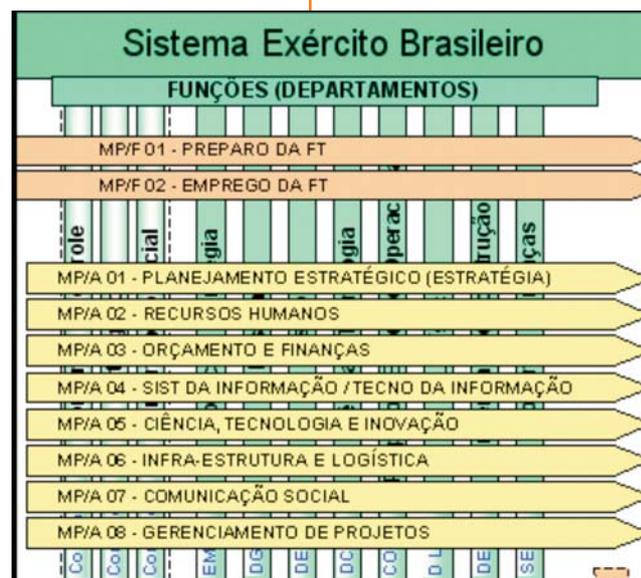


Figura 3.2 – Visão matricial dos processos

A estrutura vertical propicia uma visão distorcida da organização, pois ela não mostra os clientes/usuários (para quem produz), não são vistos os produtos/serviços fornecidos aos clientes (o que produz) e não se tem a idéia do fluxo de trabalho por meio do qual são desen-

volvidos, produzidos e entregues os produtos/serviços (como produz). Por esta visão, os chefes tendem a gerenciar a organização de maneira vertical e funcional, impedindo que assuntos inter-departamentais sejam solucionados entre funcionários de níveis inferiores.

De um modo geral, a maioria das organizações se organiza em grupos funcionais específicos, verticalizados, ou seja, grupos de pessoas especializadas em determinados trabalhos, capacitadas para realizar tarefas afins. Esses grupos geralmente são isolados, fazendo um bom trabalho, concentrados em funções específicas e não entendem, não percebem, ou nem mesmo se preocupam com todo o processo, ou se o modo como trabalham pode afetar outros setores. A ordem de prioridade do trabalho é setorial e dificilmente há uma preocupação com o cliente (interno ou externo). Tal fato resulta na formação de grupos de pequenas "ilhas" isoladas, que não enxergam os objetivos da organização como um todo, do que o cliente final espera receber e da importância de que tudo funcione de forma perfeita para oferecer um produto ou serviço de qualidade. Ou seja, não basta dividir os processos em blocos, em atividades individuais e otimizá-las; é necessária a interação dos processos.

A metodologia de Simplificação dos Processos, no seu Diagrama de Interação do Processo, apresenta uma solução para que não haja lacunas com relação ao atendimento das necessidades dos clientes. Inicialmente, levanta-se essas necessidades. Verifica-se se as saídas estão atendendo às necessidades. Caso positivo, não há necessidade de alterar o processo atual. Caso contrário, há que se contemplar a necessidade da saída.. Caso contrário, há que se contemplar a necessidade da saída. Para tanto, temos que acrescentar os insumos na entrada do processo, para que agreguem valor e produzam a saída esperada. Para tanto, temos que acrescentar os insumos na entrada do processo, para que agreguem valor e produzam a saída esperada.

Esta metodologia foi amplamente disseminada no Exército Brasileiro. Para exemplificar um dos diversos casos de sucesso na implementação desta metodologia, vamos citar o processo de concessão de Medalha Militar de Tempo de Serviço da Secretaria-Geral do Exército. A média do tempo de processamento deste processo era de 12 meses. Com o uso da metodologia, foi possível resolver os problemas atacando as suas raízes, isto é, suas causas, e o tempo de processamento passou a ter a média de 4 dias e com a sua variabilidade muito próximo da média.

A partir da padronização do processo foi possível realizar seu controle, pois a metodologia nos permite estabelecer e acompanhar os indicadores do processo e tornou-se mais efetivo o seu gerenciamento.

O gerenciamento de processos considera que todos os processos da organização afetam a qualidade final de seu produto. Sendo assim, analisa e identifica todas as atividades de um processo, separando-as em atividades agregadoras e não agregadoras de valor.

O gerenciamento de processo analisa profundamente todas as entradas e saídas dos processos, bem como suas finalidades, deficiências e valor agregado à organização. Isso acontece através de uma análise profunda dos processos de uma organização e a determinação de seus processos críticos. Procura-se identificar suas principais deficiências e saná-las, mediante da implementação de ações de melhoria.

No gerenciamento de processos buscamos as atividades que agregam valor, segundo o cliente/usuário/cidadão. Um dos principais objetivos da metodologia de simplificação de processos é a busca da melhoria contínua, através do constante aumento do valor agregado dos processos.

Reis e Peña (2000) enfatizam que a cultura de satisfação do usuário e sistemas de valor precisam ser projetados para difundir-se em toda organização e reforçar a noção que correção de defeitos é um desperdício e citam o provérbio: "se você tem tempo de corrigir uma falha, você tem tempo de fazer certo da 1ª vez". Assim, alta qualidade, clientes satisfeitos, servidores motivados, flexibilidade, padrão de atendimento e melhoria contínua são considerados princípios do gerenciamento da qualidade e que devem estar difundidos em todas as unidades da organização para que possa crescer nesse ambiente complexo.

Mudar uma organização para que ela tenha tais requisitos é uma tarefa complexa a ser executada. A escolha da forma que esta mudança ocorrerá dependerá das necessidades e possibilidades da organização, da alta-administração, além dos recursos disponíveis. "A mudança é um processo lento e algumas vezes doloroso, podendo ocorrer de forma gradual ou até mesmo de forma mais radical. A principal razão desta demora no processo se relaciona à modificação cultural da organização" (Dalla Valentina, 1998).

Assim, foi possível concentrar nossa atenção e alocar recursos nos processos críticos que vão tornar as nossas organizações eficientes, eficazes e adaptáveis às necessidades do usuário nesse ambiente altamente complexo. Neste sentido, a utilização da metodologia é necessária para a escolha dos processos para aplicação do gerenciamento de processos e fundamental para que a melhora seja iniciada com o foco nas áreas vitais da nossa missão e visão de futuro. A metodologia nos permite transformar as necessidades e expectativas dos clientes em requisitos do processo.

#### **Almir Mendes da Silva**

Ten Cel do Exército, assessor do Comandante do Exército na Implantação do Programa Excelência Gerencial.

# Desburocratizar para garantir a excelência em Gestão Pública

O Estado de Pernambuco, a exemplo de toda a Administração Pública Brasileira, enfrenta hoje um grande desafio – o de trabalhar a construção de uma gestão de excelência a partir da realidade de uma gestão excessivamente burocratizada e voltada para si mesma. Para tal é imprescindível a desburocratização da gestão, transformando o conceito no qual boa gestão resume-se ao mero cumprimento de rotinas e de obediência a normas para uma concepção mais ampla que implique no comprometimento dos agentes públicos com as mudanças, no estabelecimento de metas de transformação, na implementação de novos modelos e na avaliação dos resultados. Tudo isso com o objetivo precípua de se mostrar competente no atendimento das necessidades dos seus cidadãos, percebendo-os como destinatários finais da ação administrativa.

Para solucionar esse quadro, desde 2001, os pernambucanos contam com o Programa Estadual de Desburocratização e Reforma do Estado, que tem investido em ações de simplificação do serviço público como forma de aumentar a produtividade e reduzir custos e tempo.

Buscando a obtenção de melhores resultados para mais transparência e efetividade das ações de governo, foram estabelecidos três focos de atuação para o Programa: no atendimento ao cidadão – visando a melhoria contínua e a simplificação dos processos de atendimento ao cidadão, especialmente, nas áreas de educação, saúde e segurança; no Servidor Público – objetivando a sua valorização e a conscientização de sua importância como agente das mudanças necessárias à melhoria da prestação de serviços públicos; e na competitividade sistêmica do Estado – visando a redução da interferência do governo na atividade empresarial, minimizando a burocracia e facilitando a vida do cidadão usuário (micro e pequenos empresários em especial).

No sentido de viabilizar a consecução dos objetivos estabelecidos, o Programa tem buscado desenvolver as seguintes estratégias de ação:

- articulação, cooperação e interação com órgãos e entidades das esferas federal, estadual e municipal, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;
- apoio aos órgãos estaduais que participam do processo de implantação do Expresso Empresarial;
- atuação conjunta com os órgãos e entidades estaduais, para identificação e simplificação dos processos de trabalho passíveis de alavancar melhorias no atendimento ao cidadão;
- estabelecimento de parcerias para viabilização de resultados em todo o Estado;
- instituição de uma rede de facilitadores, capacitada nas ferramentas da desburocratização, para atuação nos órgãos e entidades da administração pública estadual;
- estabelecimento de metas físicas de desburocratização;
- implementação de ciclos de avaliação das ações de desburocratização por meio de indicadores;
- disseminação de informações sobre as ações do programa; e
- reconhecimento de servidores que evidenciam preocupação com a simplificação de procedimentos em seus setores de trabalho.

O alcance de um patamar de excelência em gestão pública pelo Estado, que promova a redução de sobrecargas burocráticas e formalidades administrativas, precisa combinar elementos de eficiência e de eficácia das ações da administração pública com valores democráticos da participação dos cidadãos, com o controle social da gestão pública e a simplificação

das normas administrativas, o que implica na instituição de um espaço de troca e de construção coletiva.

Baseado nesse princípio, o programa atua em rede, através de um Comitê Central - composto de um representante de cada órgão e entidade da Administração Pública Estadual, direta e indireta, e das fundações instituídas pelo Poder Público Estadual -, a partir do qual são sinalizadas prioridades, fomentada a ação articulada e desenvolvida uma intensa dinâmica para motivar a máquina pública a se engajar na rede, pela ação de comitês setoriais coordenados pelo representante da instituição no Comitê Central. Hoje, 100% da administração direta e cerca de 70% da administração indireta já participam do Comitê Central de Desburocratização.

Os esforços para inclusão do Programa Estadual de Desburocratização na agenda de prioridades dos gestores da administração estadual, de modo a promover o rompimento da cultura burocrática, estimular a mudança de atitude e de comportamento dos agentes públicos para adoção de medidas desburocratizantes, que reduzam o “preço” pago pelos cidadãos, facilitem o acesso e melhorem a prestação de serviço, inserir o cidadão como participante desse processo de mudança de comportamento, conhecendo seus direitos, exigindo serviços públicos adequados, eficientes e contínuos, e suprimir as exigências burocráticas muitas vezes desnecessárias, ilegais e injustas, especialmente àquelas relativas aos cidadãos mais humildes, têm apresentado resultados expressivos.

Esses resultados são demonstrados pelos vários programas desenvolvidos pelos órgãos e entidades públicas estaduais, tanto da administração direta como da indireta.

*O atendimento ao cidadão tem sido priorizado pela prestação de serviços públicos das esferas estadual, municipal e federal, centralizados em um único local de fácil acesso – o EXPRESSO CIDADÃO -, com horário de funcionamento das 08h às 20h, permitindo ao cidadão resolver suas demandas sem prejuízo de seus compromissos, com agilidade, eficácia e excelência no atendimento. Já foram atendidos, em sete anos de implantação, seis milhões de cidadãos.*

O repasse de modernas tecnologias de gestão, com conteúdos programáticos referenciados pelas macro-funções da gestão organizacional e o resgate

do papel do Estado como fomentador e coordenador da ação pública têm sido desenvolvidos pela Escola de Governo, por meio de treinamentos voltados para a prática organizacional mediante cursos de pós-graduação em gestão governamental, cursos de extensão, nas modalidades presencial e à distância, além de treinamentos “in company” – concebidos para atender as necessidades específicas das instituições demandantes. Em 04 anos de atuação, 7 mil gestores públicos já foram capacitados.

O Departamento Estadual de Trânsito de Pernambuco (DETRAN-PE), a partir de 1999, passou a adotar um novo modelo conceitual e operacional denominado “Programa Detran Amigo Do Usuário”. Focado no cliente, o Programa visa à quebra de paradigmas na área pública: ênfase no atendimento informatizado, universalizado e virtual com orientação para o usuário e investimentos em educação de trânsito para a alteração de comportamentos sociais e a conseqüente redução gradativa de acidentes e a preservação da vida.

Com a implantação desse Programa foram obtidos resultados expressivos: automação das restituições de multas por meio de transmissão de arquivo magnético para a rede bancária, proporcionando o crédito imediato na conta corrente do usuário, sem nenhum empecilho burocrático; implantação do site, que disponibiliza serviços on-line ao cidadão, reduzindo o atendimento presencial em mais de 40%, além de garantir celeridade aos processos; reforma, recuperação e informatização de CIRETRANS, beneficiando mais de 500 mil usuários; captura on-line, que possibilita o combate à fraude e dá praticidade e rapidez aos processos, além da redução de tempo na emissão da CNH; e a redução nos últimos cinco anos de 43% no índice de multas, bem como no índice de acidentes, feridos e mortos no trânsito, apesar do aumento de 39% na frota de veículos, resultados esses atribuídos ao Programa de Educação no Trânsito.

A Secretaria da Fazenda, priorizando o atendimento ao contribuinte, disponibilizou 70 serviços na INTERNET, inclusive o Documento de Atualização Cadastral – DAC Eletrônico, tendo como resultado a maior facilidade para o cidadão, a melhoria e a maior rapidez do atendimento.

Entendendo que as organizações efetivam os seus processos de mudança com base na mudança

peçoal dos que as fazem, o Estado de Pernambuco, por meio do seu Programa de Desburocratização, tem procurado estimular a transformação da atitude e do comportamento dos agentes públicos para a adoção de medidas desburocratizantes.

A abordagem do lúdico como filosofia pedagógica, importante para geração de manifestações positivas que privilegiem a criatividade e a satisfação com o trabalho, contribuindo para novos níveis de desafios e aprendizado de novas habilidades, tem sido uma das linhas de atuação do Programa, mediante a utilização de arte-educadores que apresentam dois personagens criados especialmente para essas atividades – Buroclécio e Desburocláudio -, levando aos servidores públicos, e à sociedade em geral, reflexões sobre a participação de cada um no processo de reforma do Estado.

Outra prática do programa é a realização de seminários e cursos que possibilitem ao servidor público a capacitação e instrumentalização em novos métodos e técnicas de trabalho e, principalmente, a sensibilização para a mudança.

As escolas públicas estaduais também têm sido envolvidas nesse processo. A Secretaria de Administração e Reforma do Estado em parceria com a Secretaria de Educação e Cultura, promoveu concurso de

redação sobre desburocratização, para alunos do nível médio e normal médio. A seleção contou com a participação de 243 alunos e professores de 60 escolas públicas, tanto da Capital como do interior, tendo como objetivo estimular a reflexão sobre as possibilidades e avanços que a desburocratização acarreta e ainda desenvolver a capacidade de expressão escrita e de sistematização do pensamento dos alunos. Com o tema “Do sonho à ação: o jovem cidadão contribuindo para desburocratizar o serviço público de Pernambuco”, os estudantes mostraram a importância da participação de cada membro da sociedade no processo de construção de um Estado mais ágil e mais efetivo no atendimento às necessidades dos seus cidadãos, expondo suas expectativas sobre os serviços públicos e dando sugestões para melhorá-lo.

O esforço desenvolvido pelo Estado de Pernambuco *tem como objetivo vencer o grande desafio de modernizar a sua gestão pública, de focá-la em resultados, colocando a burocracia necessária a serviço do cidadão, de forma transparente, participativa e indutora do controle social.*

Mas, para que isto se torne realidade, é necessária a participação de cada servidor público dos órgãos e entidades da máquina pública estadual e dos cidadãos usuários, beneficiários desses serviços.

**Zélia Maria Lucena de Mendonça**

Gerente de Planejamento Estratégico e  
Informações Gerenciais  
Secretaria de Administração do Estado de  
Pernambuco



# Desburocratizar e e-PING

**É** sabido que as aplicações de Tecnologia da Informação foram inicialmente concebidas de forma fragmentada. Tal restrição, que remonta aos anos 60, explicava-se pelos limites de capacidade dos primeiros dispositivos computacionais e, na maioria das vezes permitia atender satisfatoriamente às instituições usuárias, organizadas com base em modelos de administração hierárquicos e centralizados então vigentes. No entanto, a despeito das mudanças de modelos de gestão desde então ocorridas, ainda hoje se observa com frequência que os usos da Tecnologia da Informação mantêm características de fragmentação. Ou seja, tanto no setor público quanto em instituições governamentais, a informática muitas vezes se constitui como limitador à implementação de modelos gerenciais e à efetiva adoção de relacionamentos em rede, uma vez que muitos dos “sistemas legados” são heterogêneos quanto à semântica e tecnologia empregada.

A reversão deste quadro não é trivial, especialmente em casos em que o “fluxo natural” de determinado processo ou informação envolve múltiplos atores. Algo que ocorre em várias ações governamentais, como por exemplo na consolidação em nível federal de informações produzidas por gestores de políticas públicas em estados e/ou municípios, ou em serviços que demandam acesso a informações de vários órgãos (abertura de empresa, por exemplo).

Neste sentido, desde o início dos anos 2.000, vêm sendo elaborados por governos de países centrais, em especial Canadá, Grã-Bretanha e Estados Unidos, documentos especialmente voltados para gradualmente equacionar o problema da interoperabilidade. O conceito não se aplica somente à Integração de Sistemas, Integração de redes ou troca de dados entre sistemas. Não contempla simplesmente definição de tecnologia. É, na verdade, a soma de todos esses fatores. Parte de princípios que tratam da diversidade de componentes, com a utilização de produtos diversos de fornecedores distintos.

O que pode ser apreendido com as experiências dos países citados é que o sucesso na busca pela interoperabilidade está condicionado à existência de ambiente em que as pessoas estejam engajadas

num esforço contínuo para assegurar que sistemas, processos e culturas de uma organização sejam gerenciados e direcionados para maximizar oportunidades de troca e reuso de informações. Cenário que pode ser observado na Administração Pública Federal brasileira, especialmente a partir de 2003, e ilustrado pela linha geral do documento que define as políticas de gestão do governo brasileiro – Gestão Pública para um Brasil de todos. O documento registra a “necessidade de significativas transformações nas instituições públicas”, tendo como uma das diretrizes “a consideração do cidadão como foco da ação pública”. Ora, a implementação desta diretriz requer dentre outros esforços “o aprimoramento do atendimento ao cidadão, mediante a facilitação do acesso aos serviços públicos e o aprimoramento dos sistemas de informação”. Condição em muito dependente da existência de um ambiente computacional interoperável.

Foi neste contexto que a partir de 2003 a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão deu início à elaboração da e-PING, em parceria com os principais órgãos federais que tratam a informática.

## Visão geral da e-PING

A e-PING - Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico - foi concebida como uma estrutura básica para a estratégia de governo eletrônico, aplicada inicialmente ao governo federal – Poder Executivo, sem restringir a participação, por adesão voluntária, de outros níveis e esferas de governo. O processo de elaboração é dinâmico e participativo, o que pode ser ilustrado pelo fato de que nas três versões publicadas foi crescente o número de órgãos da Administração Pública Federal e de estados brasileiros participantes, além da expressiva contribuição da sociedade por meio de consultas e audiências públicas realizadas em seqüência à publicação de cada versão do documento.

A exemplo de documentos produzidos em países centrais, a arquitetura e-PING define um conjunto mínimo de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da

Tecnologia de Informação (TI) na interoperabilidade de serviços de governo eletrônico, estabelecendo as condições de interação com os demais poderes e esferas de governo e com a sociedade em geral. As áreas cobertas pela e-PING, estão segmentadas em: interconexão, segurança, meios de acesso, organização e intercâmbio de informações e áreas de integração para governo eletrônico, contemplando os mais diversos componentes da TI: de protocolos de rede a padrões de dados, de cartões inteligentes a *XML Schemas*<sup>1</sup>. A seleção de novos componentes a serem especificados se dá através da análise de proposições de participantes dos segmentos, ou seja, mediante demandas do próprio Governo e de propostas da sociedade, o que inclui contribuições da academia e de empresas.

Para definir as especificações referentes a cada componente toma-se como referência as políticas gerais da própria e-PING, que como não poderia deixar de ser, mantém alinhamento com as diretrizes do Comitê Executivo de Governo Eletrônico – CEGE. Dentre as políticas técnicas da e-PING devem ser destacadas a preferência por padrões abertos e o suporte de mercado. Ou seja, busca-se garantir que a adoção dos padrões se dê de forma a permitir a ampla competição entre fornecedores e reduzir riscos na concepção e produção de serviços nos sistemas de informações governamentais, o que certamente contribui para a melhoria do gasto público. Também o aspecto da inclusão é considerado, especialmente no que se refere à especificação de padrão mínimo referencial de *browser*, viabilizando-se assim o atendimento aos usuários que não tenham acesso às tecnologias mais recentes.

No ano de 2005 a arquitetura e-PING foi institucionalizada no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) pela Portaria Normativa nº 5, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Com esta Portaria, a adesão à e-PING tornou-se obrigatória a todos os órgãos do Poder Executivo do governo federal, de acordo com plano de implementação de cada órgão. Houve também grande interesse por parte dos outros níveis de governo e até mesmo outros poderes.

Todos os documentos da e-PING estão à disposição da sociedade, via Internet ([www.eping.e.gov.br](http://www.eping.e.gov.br)).

## Conclusão

A e-PING atua fortemente na formalização dos três níveis de interoperabilidade no âmbito do governo brasileiro (técnico, semântico e organizacional). Contribui desta forma para que os serviços de Governo Eletrônico sejam cada vez mais inovadores, integrados e baseados no cidadão, o que, certamente, contribui para a implementação de políticas de desburocratização e pode ser melhor entendido, quando se observa duas das iniciativas aderentes aos padrões.

Coube à área de segurança introduzir o primeiro projeto que colocou em prática os princípios e determinações preconizadas pela e-Ping. Trata-se do Sistema Nacional de Integração de Informações em Justiça e Segurança Pública (Infoseg), do Ministério da Justiça, capaz de integrar os sistemas de segurança pública de todos os estados brasileiros. Essa inovação permite que agentes das Polícias Militar e Civil, de Justiça ou de Fiscalização tenham acesso, em tempo real, a cadastros de veículos e de pessoas com mandado de prisão decretada, entre outras informações. Com a integração dos dados será possível identificar, por exemplo, um criminoso foragido do Paraná levado para prestar depoimento numa delegacia de Recife após uma discussão no trânsito, já que o Infoseg permite o cruzamento de dados dos sistemas de segurança pública com o Registro Nacional de Veículos Automotores (Renavam), o Registro Nacional de Carteira de Habilitação (Renach), o Sistema de Registro de Armas (Sinarm) e a relação de indivíduos criminalmente identificados.

A Rede Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal também foi inserida no Sistema. Tudo isso com velocidade e segurança, além de disponibilidade com integridade e confiabilidade.

Outra iniciativa aderente à e-Ping diz respeito a um ambicioso projeto que pretende integrar os dados dos cerca de 18 mil cartórios brasileiros. Para isto, o Ministério do Planejamento e a Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg) assinaram um termo de cooperação que prevê o uso da tecnologia de interoperabilidade na troca de dados on-line entre os cartórios, facilitando a padronização dos procedimentos de informatização de documentos. Entre os efeitos esperados pela medida estão a maior agilidade e a redução dos custos dos serviços prestados aos cidadãos, como o fornecimen-

to de certidões. Outras vantagens apontadas são a redução de fraudes e de erros e a aceleração no processamento de informações, possibilitando uma comunicação mais rápida de informações acerca de registros de nascimentos, falecimentos e de imóveis, por exemplo. Serão integrados cartórios de registro civil, de bens e imóveis, pessoas jurídicas, tabelionato de notas, cartório de protesto de notas, entre outros.

Têm-se nestas e em outras iniciativas aderentes à e-PING (i3Gov, Mapeamento de Rádios Comunitárias, Licenciamento Ambiental) uma amostra das possibilidades abertas para redução da burocracia na Administração Pública Federal. Novos casos de uso estão em curso ou serão implementados nos próximos meses, o que pode estabelecer condições para a plena implementação de modelos de gestão mais modernos, mais compatíveis com as expectativas dos cidadãos.

**Nazaré Lopes Bretas**

Gerente de projetos da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação  
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

# Campanha 60 dias

**A** Fundação de Aposentadorias e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco - FUNAPE, como entidade fundacional com personalidade jurídica de direito público, integrante da administração indireta do Estado, vinculada a Secretária de Administração, se engajou no processo de modernização do Estado.

Entre as opções feitas pela Fundação, visando à adoção de uma ação gerencial que favorecesse a gestão do Sistema Previdenciário Estadual, está a Campanha 60 Dias. Para essa escolha alguns fatores foram decisivos, como determinação governamental e convicção de que a obtenção de resultados positivos é vital para atender aos anseios dos clientes externos e internos.

Assim, algumas ações implantadas foram significativas para a redução do tempo de concessão do benefício de pensão por morte, tais como:

- implantação de um sistema de digitalização de documentos;
- simplificação dos procedimentos de agendamento prévio para orientação da formalização do benefício por morte;
- anteprojeto do sistema integrado de gestão previdenciária; e
- desregulamentação dos atos legais, que definiam prazos para realização de procedimen-

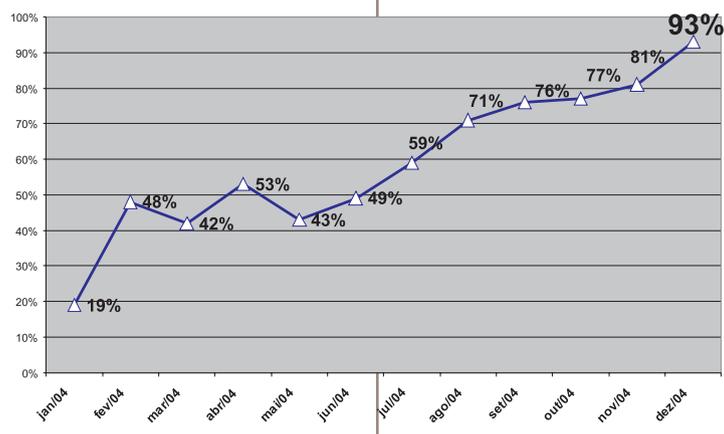
tos de concessão de benefícios e que repercutiram positivamente na Campanha 60 dias.

A realização da Campanha 60 Dias foi concebida com o intuito de reduzir o tempo do fluxo de Concessão de Benefício de Pensão por Morte, fazendo parte de sua metodologia a capacitação do servidor no gerenciamento do próprio trabalho, com base em procedimentos e instrumentos fundamentados no uso de indicadores de desempenho, gerando eficiência na difusão dos valores institucionais.

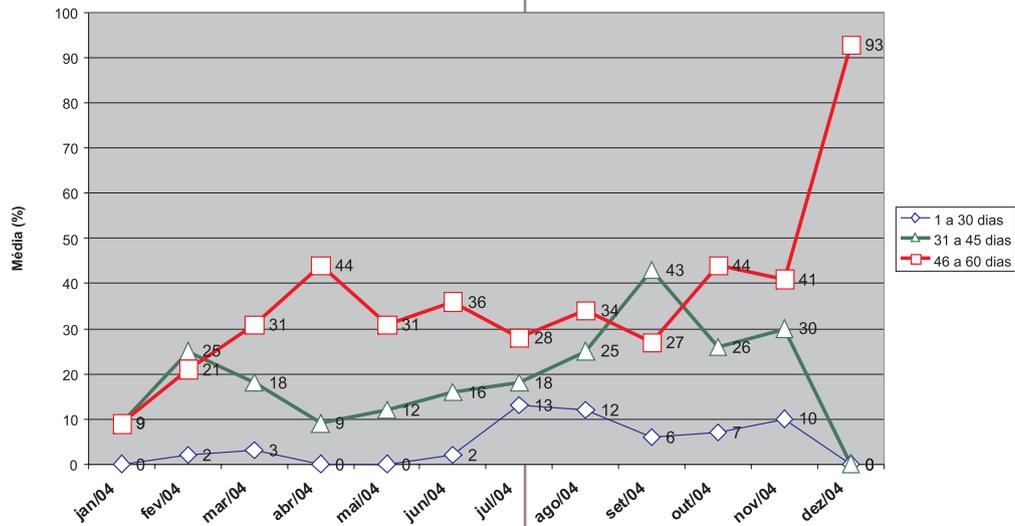
O objetivo de agilizar o fluxo de Concessão de Benefício de Pensão por Morte antecedeu à conclusão do planejamento estratégico da FUNAPE e posterior assinatura do Contrato de Gestão. No entanto, a transformação desta campanha em ação estratégica atribuiu à mesma o reconhecimento institucional inserindo-a na estratégia de otimizar o relacionamento com o cliente.

O monitoramento e acompanhamento da performance nas diretorias e unidades envolvidas em 2004 anteciparam e superaram os resultados anteriormente previstos para o último quadrimestre de 2005. A meta estratégica seria de 80% dos processos concedidos em até 60 dias. No entanto, o esforço conjunto das áreas envolvidas atingiu em dez/2004 a marca de 93%, enquanto que em janeiro/2004 foram implantados apenas 19% da concessão dos benefícios, apresentados no quadro a seguir:

EVOLUÇÃO DO BENEFÍCIO INICIAL DE PENSÃO CONCEDIDO ATÉ 60 DIAS - JAN A DEZ/2004



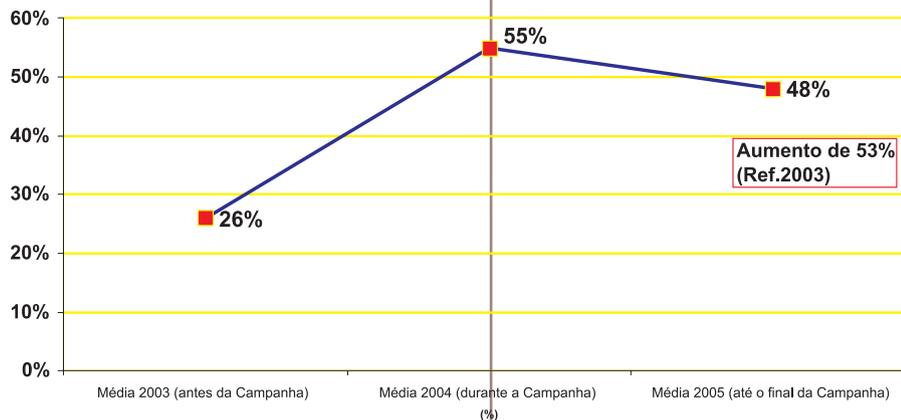
**BENEFÍCIO INICIAL DE PENSÃO CONCEDIDO ATÉ 60 DIAS  
ANÁLISE DE FAIXAS JAN A DEZ/2004 (PERMANÊNCIA MÉDIA - %)**



Com o encerramento da campanha em dez/2005 a FUNAPE apresentou um acréscimo de 53% na sua performance de concessão

do benefício previdenciário de pensão por morte, conforme representado no gráfico abaixo.

**CAMPANHA 60 DIAS  
CONCESSÃO DO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO DE PENSÃO ATÉ 60 DIAS  
PERFORMANCE DO PERÍODO**



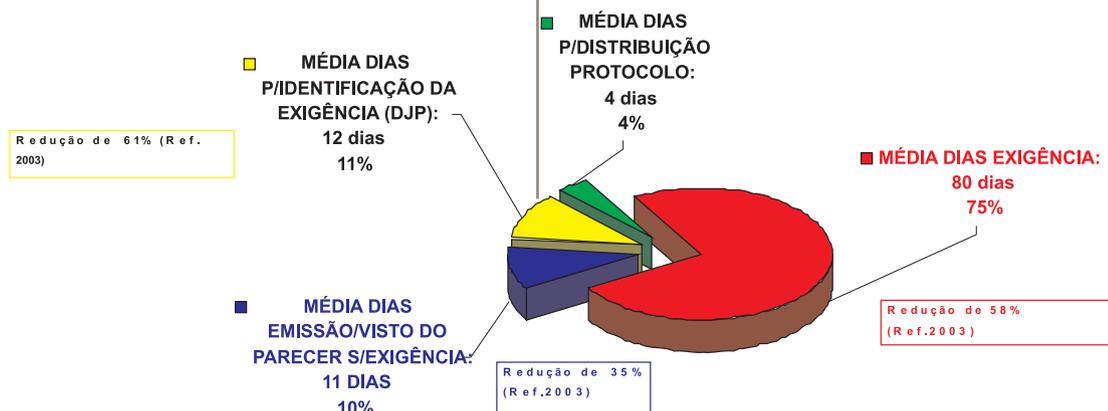
\*A performance de 2005 foi prejudicada pela adequação processual às exigências documentais decorrentes da Resolução TCE Nº 026/2004 (DOE 04/01/2005).

**Pontos positivos:**

- O desenvolvimento da percepção estratégica das áreas envolvidas;
- O conhecimento das ferramentas gerenciais de planejamento estratégico;

- A redução em 58% do tempo de cumprimento de exigência dos processos;
- A redução em 35% do tempo para emissão e visto do parecer jurídico;
- A maior integração entre as áreas envolvidas, possibilitando redução burocrática da análise processual (vide gráfico abaixo).

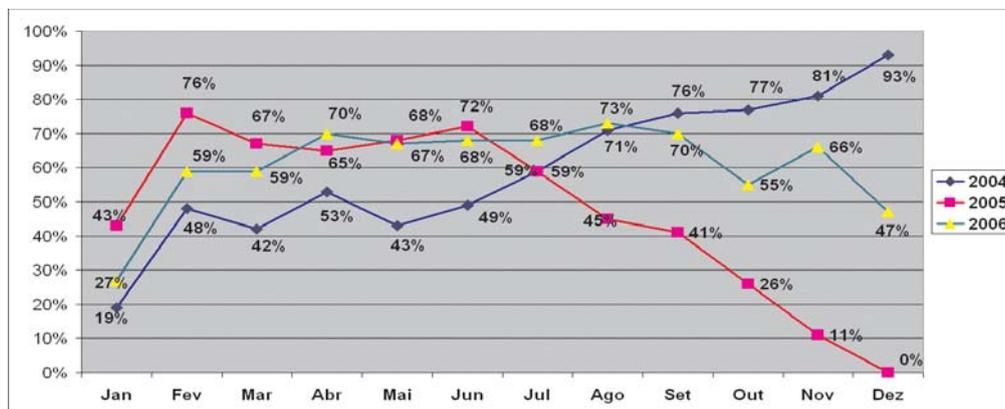
CAMPANHA 60 DIAS  
TEMPO MÉDIO DAS ATIVIDADES DE  
CONCESSÃO DO BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO DE PENSÃO DEZEMBRO/2005



Ao observarmos os resultados alcançados, constatamos que houve uma expressiva contribuição para a eficácia da máquina pública. O acesso e difusão das informações gerenciais por meio dos diagnósticos de desempenho apresentados mensalmente às áreas envolvidas possibilitaram a ampliação das discussões sobre as oportunidades de melhoria e responsabilização do servidor público ante suas atividades.

Os estudos realizados no decorrer de 2003 e primeiro semestre de 2004 contribuíram para ajustes implementados nas diretorias e unidades ainda naquele ano. Com estas ações a redução do fluxo de trabalho para a concessão de benefício de pensão por morte, passou de 23 etapas (dados de 2003), para 13 etapas em 2004. Registre-se também que a média de concessão do benefício de pensão passou de 96 dias para 45 dias.

EVOLUÇÃO DA CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DE PENSÃO ATÉ 60 DIAS  
EXERCÍCIO 2004 A 2006



O relatório gerencial no ano de 2006 apresentou uma marca de 47% da Campanha 60 dias, que reflete o desempenho alcançado, além de vislumbrar os ajustes necessários, e ainda,

sinalizar para o planejamento de novas ações, sempre permeados pela visão sistêmica pela qual deve pautar-se uma instituição de Previdência Social.

**Maria Verônica Delmondes Bentinho**

Diretora de Articulação Institucional  
Fundação de Aposentadorias e Pensões dos  
Servidores do Estado de Pernambuco - FUNAPE

## Desburocratização e pregão eletrônico

Inicialmente vamos tratar de um tema mais amplo, qual seja, licitações. Afinal por que os órgãos públicos devem licitar? O que significa licitação?

Licitação, segundo o Novo Dicionário da Língua Portuguesa, de Aurélio Buarque de Holanda, significa “ato ou efeito de licitar; oferta de lances num leilão ou hasta pública”. No dicionário Houaiss, licitação é “escolha, por concorrência, de fornecedores de produtos ou serviços para órgãos públicos, de acordo com edital publicado previamente em jornais.” E licitar quer dizer “oferecer qualquer quantia no ato de arrematação, de adjudicação, hasta pública ou partilha judiciária”.

O comando para licitar está exposto na Constituição Federal do Brasil que, em seu artigo 37, determina: “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, o seguinte: (...) XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.” Eis o fundamento legal das licitações.

Mas isso responde nossa questão? Será apenas por essa razão que devemos licitar?

Essas definições e comandos são insuficientes para responder o nosso problema central. Licitação é um meio para alcançarmos um fim, um resultado, ou seja, a administração pública necessita de um bem ou serviço e não produz esse bem e nem dispõe de pessoal próprio para prestar esse serviço. Precisar, então, buscar no mercado - dos particulares - a satisfação dessa necessidade. Assim também agimos na nossa vida privada.

Ocorre que, diferentemente do direito privado, o administrador público está gerenciando a res pública, isto é, o dinheiro público, o que significa dizer o dinheiro de todos nós.

E é por isso que o administrador público deve seguir todo um ordenamento (princípio da legalidade) que assegure o melhor uso do erário. Por essa razão os prin-

cípios da impessoalidade, igualdade, probidade administrativa e todos os demais princípios do direito administrativo devem ser aplicados às licitações.

Em cumprimento ao comando constitucional surge a Lei de Licitações que, no direito brasileiro atual, configura-se na Lei Federal nº 8.666, de 1993. Nesse diploma legal estão os princípios, as regras e os procedimentos que o administrador público deve observar quando precisa contratar o particular, para que esse lhe forneça um bem ou preste um serviço.

A Lei de Licitações surgiu num momento político-social brasileiro em que a formalidade – e podemos dizer o excesso de formalismo – configurava-se, dentre outros aspectos, na segurança e integridade do sistema licitatório. Prazos e etapas rígidas, detalhamento esmiuçado do procedimento, recursos e formalidades pareciam ser a maneira certa de evitar conluios e malversação no uso de recursos públicos.

Passamos a conviver com processos licitatórios complexos e demorados. A forma mais expedita de licitar – modalidade convite, da Lei 8.666 – dura, em média, 22 dias, prazo esse contado da expedição da carta-convite e a finalização do procedimento. A tomada de preços, modalidade intermediária, demora aproximadamente 90 dias para conclusão, enquanto que a modalidade denominada concorrência chega a levar 120 dias de tramitação.

Todos sabemos que a demora do processo e sua exacerbada formalidade geram um custo administrativo alto, seja para a administração pública, seja para os licitantes.

Em junho de 1998, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, a eficiência torna-se princípio constitucional elencado no artigo 37, supracitado. Passamos então pela crise que a realidade impunha: como ser eficiente na contratação pública se demoramos até 120 dias para finalizar um processo licitatório?

Cabe ressaltar que a Lei Federal 8.666 e suas modalidades servem para as compras mais simples como também para os serviços e obras mais complexas. Diante desta situação surge nova modalidade de licitação, denominada Pregão. A Lei Federal nº 10.520, de 2000, que instituiu o Pregão, estabelece que essa modalidade poderia ser usada para licitações de bens e serviços considerados comuns. Importante salientar que o pregão era mais uma modalidade de licitação que concorria com as demais modali-

dades estabelecidas pela Lei Federal nº 8.666. Desta forma, o administrador poderia escolher entre o pregão, o convite, a tomada de preços e a concorrência quando necessitasse de um bem ou serviço comum.

Ocorre que a duração de um processo licitatório na modalidade pregão é de, em média, 17 dias. Somase a este fato um decréscimo considerável dos preços, haja vista a implantação de uma fase de lances. A inversão de fases – primeiro proposta e depois habilitação – somada às demais características do pregão demonstram ser esta a modalidade mais expedita, eficiente e com menos custo para administração e licitantes.

Os benefícios atingidos com o pregão foram crescentes em todos os órgãos da federação que adotaram essa nova modalidade. Melhores preços, redução do custo operacional para a administração e licitantes, diminuição do prazo do processo licitatório foram, dentre outros, resultados verificados no dia-a-dia. Diante deste quadro, em 2005, a Administração Pública Federal determinou que o uso da modalidade pregão seria obrigatória nos casos de licitações para bens e serviços comuns.

Esta é a ordem natural da administração na busca da eficiência e desburocratização. Ao existir um procedimento mais célere, seguro, menos custoso e com melhores resultados para a Administração Pública, não podemos deixar que o administrador utilize modalidade mais demorada e menos eficiente para obter o mesmo resultado.

E, ao nos aprofundarmos na busca de maior eficiência da máquina administrativa deparamo-nos com a imensa possibilidade que o uso de tecnologia da informação e telecomunicações propicia nesse sentido. Assim, o pregão, na forma eletrônica, aparece como mais eficiente do que o seu paralelo na forma presencial.

Pela primeira vez temos a possibilidade do uso de tecnologia da informação e telecomunicações nos procedimentos licitatórios. Cópias de edital, envio de propostas, envio de lances e a fase de recursos, adjudicação e homologação do processo podem ser feitas mediante sistema informatizado. Isto significa a possibilidade de participação, em um procedimento licitatório, sem a necessidade de deslocamento por parte dos licitantes e interessados. Também ocorre a otimização de recursos por parte da Administração Pública que, para gerenciar o processo licitatório necessita apenas de um computador com acesso à internet.

Para tanto, o Decreto Federal nº 5.450 estabelece, em seu artigo 4º, que “nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a

modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica. § 1º O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente. § 2º Na hipótese de aquisições por dispensa de licitação, fundamentadas no inciso II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, as unidades gestoras deverão adotar, preferencialmente, o sistema de cotação eletrônica, conforme disposto na legislação vigente.”

Após estas iniciativas verificamos um novo quadro nas licitações federais no ano de 2005 (2º semestre) e 2006. O pregão eletrônico representou 46% do valor das contratações de bens e serviços comuns realizadas no primeiro trimestre de 2006. Em número de processos, o pregão eletrônico representou 63% das contratações efetuadas no período de janeiro a março de 2006. No mesmo período no ano 2005 apenas 5% em valores e 9% em processos de compras foram feitos na forma eletrônica do pregão.

De junho de 2005, um mês antes da publicação do Decreto nº 5.450, a dezembro do mesmo ano verificamos um acréscimo, no uso do pregão eletrônico, de 638% em valor empenhado e 1483% em número de processos de compras. Na comparação 2004/2005 o volume global de recursos utilizados no pregão, na forma eletrônica, foi superior em 297% enquanto que, em número de processos de contratações, o acréscimo foi de 400%.

Afora estes dados, a utilização da modalidade pregão, em especial na forma eletrônica, representou uma economia média de 20% a 30% nos preços contratados além de ser a modalidade mais transparente de licitação. Pelo acesso livre ao sítio eletrônico Comprasnet ([www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br)) qualquer cidadão, de qualquer parte do mundo, poderá acessar e acompanhar um pregão eletrônico do governo federal.

Concluimos que, com menos burocracia e com processos mais enxutos e informatizados podemos atingir a eficiência nas contratações governamentais derivadas de licitações públicas. Desta forma teremos a prestação do serviço público efetivamente colocada à disposição da população atingindo-se, assim, o resultado primordial da Administração Pública que é, em suma, melhor servir a todos os cidadãos.

#### **Adriana Mendes Oliveira de Castro**

Diretora Adjunta do Departamento de Logística e Serviços Gerais, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação  
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

# A experiência na implantação do sistema de concessão de diárias e passagens

A necessidade de um processo único que contemplasse todas as funcionalidades requeridas na concessão de diárias e passagens, das viagens nacionais e ao exterior, a serviço da Administração Pública Federal, resultou na implantação do Sistema Integrado de Concessão de Diárias e Passagens do Governo Federal - SCDP, inicialmente, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no final de 2004.

Criado com as funções de planejamento, coordenação, organização e registro e controle de documentos de viagens, o SCDP objetiva desburocratizar e simplificar o trabalho administrativo na elaboração de documentos e relatórios de diárias e passagens e aumentar a eficiência do agente público, imprimindo agilidade na obtenção das informações disponíveis, resguardados os aspectos de sigilo e restrições administrativas ou previstas em dispositivos legais. Operacionalizado via Internet, com a tramitação de documentos totalmente eletrônica, contribuiu para a diminuição do tempo de processamento de uma solicitação de autorização de viagem e proporciona efetividade e melhoria no atendimento ao usuário e na qualidade da prestação dos serviços públicos.

A adoção de um sistema único para registro e gerenciamento das despesas com diárias e passagens de toda a Administração Pública Federal (órgãos da administração direta, autarquias e fundações) favorece a usabilidade e interatividade do usuário e elimina a necessidade de controles paralelos e de manutenção de inúmeros processos diferentes em cada órgão. Por ser aderente à legislação, auxilia o usuário no cumprimento das normas legais e regulamentares, sendo que, para imprimir maior transparência o processo deve ser confiável, eficaz e seguro.

Essa transparência é obtida em decorrência da completude de informações e confiabilidade geradas pela consolidação dos dados sobre diárias e passagens no SCDP que permite a sua utilização como fonte de dados para a alimentação do "banco de Transpa-

rência Pública" conforme instruções contidas na Portaria Interministerial CGU/MP nº 140, de 15 de março de 2006. É um sistema jovem que foi projetado contendo funcionalidades de solicitação, aprovação, ordenação de despesas, execução financeira, prestação de contas e consultas, com o intuito de estimular o uso racional dos recursos de diárias e passagens e a redução dos gastos públicos no âmbito federal. Por conseguinte, funcionalidades bastante atrativas, por exemplo, o controle automático de faturamento, pagamento e reembolso de bilhetes de passagens, ainda estão em desenvolvimento.

Para evitar a redundância e inconsistência de dados e maior otimização, o SCDP promove a integração com sistemas de gestão pública e corporativos de Governo, tais como, Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos do Governo Federal - SIAPE - para recuperar os dados do servidor que viaja e Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI - para efetuar a execução financeira e Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal - SIORG - para identificação dos órgãos administrativos, por meio da utilização dos padrões de interoperabilidade e-Ping. Por dispositivo de segurança, e, para garantir integridade e autenticidade de dados e a validade jurídica de documentos gerados pelo SCDP em forma eletrônica, é utilizada a Certificação Digital, sob a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, nas aprovações de afastamentos do País, administrativas e financeiras. Além das integrações citadas, foram iniciados os trabalhos de integração com a Imprensa Nacional para a publicação de afastamentos do País, estando previstas as integrações com as companhias aéreas e com todos os sistemas considerados "estruturadores" do Governo Federal. Os Órgãos da administração pública federal usuários do SCDP concorrem, decisivamente, para a concretização desse propósito governamental pelo seu apoio e empenho.

## **Lúcia Machado Ferreira Caratti**

Analista de Informática do Departamento de Logística e Serviços Gerais, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação  
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.



# Ges Púb blica

## Apoio:

"Um Brasil Melhor se faz com Qualidade de vida para todos"



## Realização:



Secretaria  
de Gestão

Ministério  
do Planejamento



ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO K – 4º ANDAR  
CEP: 70.040-906 – Brasília – DF  
FONES: (61) 3429-4779, 3429-4262  
FAX: (61) 3429-4961