Banco Interamericano de Desenvolvimento

Instituições para o Desenvolvimento (IFD)

Divisão de Capacidade Institucional do Estado (ICS)

NOTA TÉCNICA

IDB-TN-662

GobernArte: a arte do bom governo

Experiências inovadoras de governos subnacionais na gestão de procedimentos para cidadãos e empresas

Thiago Alvim
Alejandro Barros
Alejandro Pareja
María Inés Vásquez

Maio 2014

GobernArte: a arte do bom governo

Experiências inovadoras de governos subnacionais na gestão de procedimentos para cidadãos e empresas

Thiago Alvim
Alejandro Barros
Alejandro Pareja
María Inés Vásquez

Banco Interamericano de Desenvolvimento
2014

Catalogação na fonte fornecida pela
Biblioteca Felipe Herrera do
Banco Interamericano de Desenvolvimento

Gobernarte: a arte do bom governo: experiências inovadoras de governos subnacionais na gestão de procedimentos para cidadãos e empresas / Thiago Alvim, Alejandro Barros, Alejandro Pareja, María Inés Vásquez.
p. cm. — (Nota técnica do BID; 662)
Inclui referências bibliográficas.
1. Subnational governments—Mexico. 2. Subnational governments—Brazil. 3. Administrative agencies—Management—Mexico. 4. Administrative agencies—Management—Brazil. I. Alvim, Thiago II. Barros, Alejandro. III. Pareja, Alejandro. IV. Vásquez, María Inés. V. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Divisão de Capacidade Institucional do Estado. VI. Série.
IDB-TN-662

http://www.iadb.org

As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de seu Conselho de Administração, ou dos países que eles representam.

O uso não autorizado para fins comerciais de documentos do Banco é proibido e pode ser punido no âmbito das políticas do Banco e/ou das leis aplicáveis.

Copyright © 2014 Banco Interamericano de Desenvolvimento. Todos os direitos reservados. Pode ser livremente reproduzido para fins não comerciais.

Contato: María Inés Vásquez Rossi, mvasquez@iadb.org.

Resumo*

A presente nota técnica descreve três processos inovadores realizados e empreendidos por governos subnacionais para melhorar a gestão de procedimentos para cidadãos e empresas. Os casos apresentados são o "Modelo Colima: inovação integral de serviços em prol dos cidadãos" (Colima, México); o " Centro Integral de Serviços" (Puebla, México), e o "Programa de Soluções Integradas da Junta Comercial de Pernambuco" (Pernambuco, Brasil). Com base na descrição desses casos, são identificados os principais resultados alcançados por esses governos e seu impacto sobre os cidadãos e empresas de seus estados. Além disso, são abordados aspectos que podem servir de exemplo para outros governos e pontuados alguns dos desafios que esses processos inovadores devem confrontar para a consolidação.

Classificações JEL: H11, H70
Palavras-chave: governos subnacionais, inovação, gestão de procedimentos

* Os autores gostariam de agradecer pelas valiosas contribuições de Paulo Valenti (Especialista Líder em Modernização do estado do BID), Javier Urra (Especialista em Modernização do estado do BID), Benjamin Santa Maria (Especialista Sênior em Modernização do estado do BID) e Elena Rodríguez (Consultora em Gestão Pública), bem como ao revisores externos Mariano Lafuente (Especialista Sênior em Modernização do estado do BID) e Salvador Parrado (Professor Titular de Ciência Política e Administração Pública e Coordenador do Programa de Doutorado da UNED). Os autores agradecem especialmente Renata Laurenco Moretto pela sua significativa contribuição no desenvolvimento do capítulo 4 dessa publicação.

Abreviaturas

PPP . . . . . Parcerias Público-Privadas

BID . . . . . Banco Interamericano de Desenvolvimento

CIS . . . . . Centro Integral de Serviços

CONOCER . . . Conselho Nacional de Normalização e Certificação de Competências Trabalhistas

COPLADEP. . . Comitê de Planejamento para o Desenvolvimento do estado de Puebla

CURP . . . . . Chave Única de Registro Populacional

DDAMR. . . . . Direção para o Desenvolvimento Administrativo e Aperfeiçoamento Regulatório do estado de Puebla

DREI . . . . . Departamento de Registro Empresarial e Integração

ECT. . . . . Equipe de Coordenação Técnica

ICEC . . . . . Instituto para a Competitividade do estado de Colima

ICSIC . . . . . Instituto Colimense para a Sociedade da Informação e o Conhecimento

IFE. . . . . Instituto Federal Eleitoral

JUCEPE . . . . . Junta Comercial de Pernambuco

MOP. . . . . Modelo de Planejamento Operacional do estado de Colima

PED. . . . . Plano Estatal de Desenvolvimento

PPS . . . . . Projeto de Prestação de Serviços

PSI. . . . . Programa de Soluções Integradas

REDESIM. . . . . Rede Nacional para a Simplificação do Registro e Legalização de Empresas e Negócios

SARE . . . . . Sistema de Abertura Rápida de Empresas

SEFOME . . . . . Secretário de Promoção Econômica do estado de Colima

TI. . . . . Tecnologias da Informação

Índice

1. Introdução 1

2. México: o Modelo Colima. Inovação integral de serviços no estado de Colima 7

2.1. Antecedentes do Modelo Colima 7

2.2. Descrição do Modelo Colima: a partir de 2009 10

2.3. Serviços avançados no âmbito do Modelo Colima 14

2.4 Fatores de sucesso, recomendações para sua adaptação e desafios para o futuro 17

3. México. Centro Integral de Serviços (CIS) do estado de Puebla 21

3.1. Antecedentes do Centro Integral de Serviços 21

3.2. Descrição do modelo de negócios CIS 23

3.3. Gestão do projeto de implantação do CIS 32

3.4. Fatores de sucesso, recomendações para sua adaptação e desafios para o futuro 33

4. Brasil. Programa de soluções integradas da Junta Comercial do estado de Pernambuco 39

4.1. Antecedentes do Programa de Soluções Integradas 39

4.2. Descrição da inovação 42

4.3. Fatores de sucesso, recomendações para sua adaptação e desafios para o futuro 47

5. Comentários finais: tendências em inovação pública 51

Anexo I.

Melhorias introduzidas no âmbito do Modelo Colima nos principais procedimentos para os cidadãos .. 53

Anexo II.

Relação de pessoas que participaram das reuniões para elaboração da nota técnica 54

Bibliografia 57

Introdução

Os países da América Latina e do Caribe são confrontados com demandas dos cidadãos por mais e melhores serviços e, consequentemente, enfrentam também pressões para alcançar maior eficiência na gestão dos recursos públicos, que são sempre insuficientes. Essa situação é mais acentuada nos governos subnacionais, que são os primeiros a receber e atender as demandas dos cidadãos. Configura-se, assim, um ambiente propício para conceber novas soluções para problemas públicos, ou seja, para a inovação pública, entendida como um processo contínuo que leva à criação de novos serviços ou novas formas de prestação de serviços já existentes, a novas políticas, metodologias administrativas e sistemas de informação.

No nível internacional, foram desenvolvidas diversas análises com o intuito de identificar tanto as barreiras como os vetores que condicionam o desenvolvimento da inovação pública.[1] Entre as barreiras estão a aversão ao risco, a falta de liderança para a inovação, a escassez de recursos, a forte cultura hierárquica, a mentalidade de compartimentalização, os impedimentos legais, a falta de concorrentes diretos[2] e resistência à mudança (Figura 1).[3] Várias dessas limitações são intrínsecas à atividade pública e, portanto, difíceis de eliminar, o que torna a inovação no setor público muito mais difícil do que no setor privado.

Para enfrentar essas restrições, os governos devem ser proativos na criação de ambientes propícios à inovação, permitindo a transformação de boas ideias para o setor público em produtos e resultados. Nesse sentido, deveria ser fomentado o seguinte:[4]

a. Redução da aversão ao risco, típica de funcionários com poder de decisão. Em grande medida, essa aversão é consequência da exposição da atividade pública à crítica política e jornalística, nem sempre justa.[5] A redução poderia ser alcançada liberando o inovador de parte do ônus dos riscos por meio da criação de espaços de experimentação com um certo grau de tolerância ao fracasso, a melhoria da orientação jurídica, visando oferecer alternativas legais aos inovadores, e pela dissociação dos mecanismos de orçamento e financiamento do sucesso ou fracasso das iniciativas.

[1] Veja-se, por exemplo, o documento "Empowering Change: Fostering Innovation in the Australian Public Service" (2010)

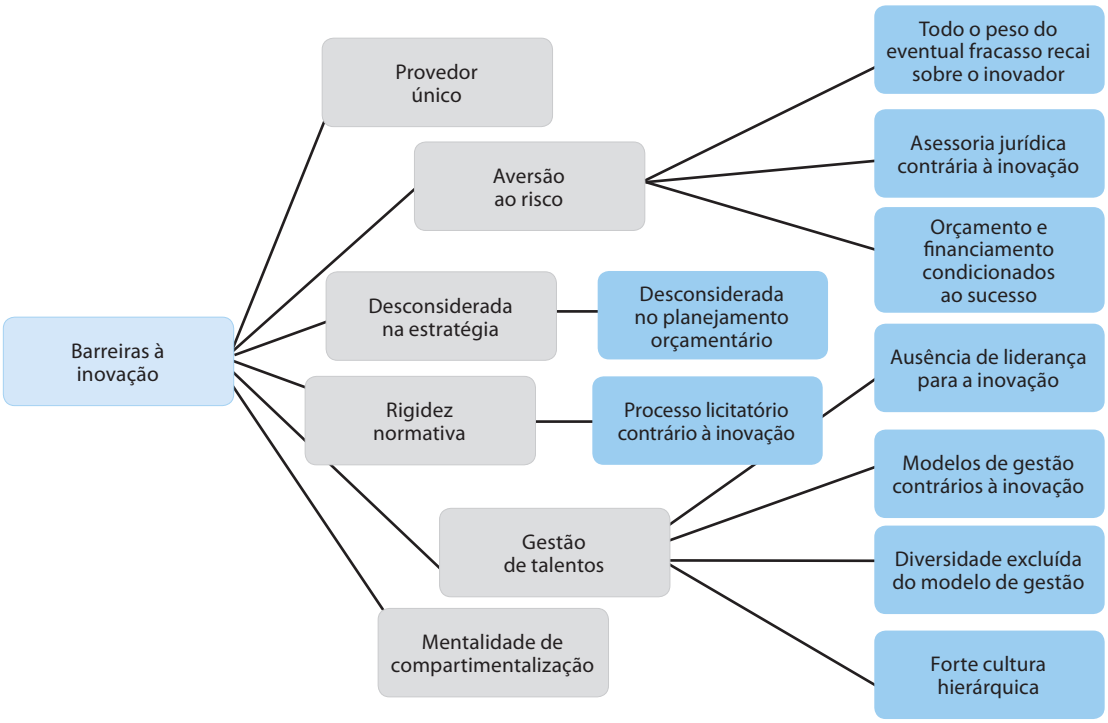
[2] O estado é, na maioria dos casos, o único provedor. Isso significa que seus "clientes" não têm escolha, que o consumo dos serviços é de caráter obrigatório para os cidadãos (por norma ou de fato) e que a demanda não depende da qualidade ou do preço dos serviços e produtos oferecidos pelo estado.

[3] A resistência às mudanças pode manifestar-se de forma mais pronunciada no modelo de gestão de talentos e da cultura organizacional do setor público.

[4] *Ibid.*

[5] As possíveis consequências percebidas pelos funcionários incluem danos políticos ao governo, críticas públicas, consequências legais, impactos sobre a reputação ou as possibilidades de desenvolvimento pessoal, desativação de atividades existentes devido à inovação, etc.

Figura 1. Barreiras para a inovação no setor público



Fonte: Autores.

b. Líderes comprometidos com a inovação, com estímulo ao fortalecimento de suas capacidades para que possam estimular o surgimento de novas ideias, determinar quais são viáveis, apoiar sua implementação, defendê-las de criticismo e assegurar sua sustentabilidade.
c. Livre fluxo de informações nos níveis intra- e interinstitucional, com base na boa gestão da informação pública.
d. Sistematização da inovação, incorporando à estratégia da organização uma estratégia para seu desenvolvimento.[6]
e. Recrutamento dos mais diversos perfis (formação, experiência, habilidades e formas de pensar), e basear a formação de equipes para a formulação de novas propostas nessa diversidade de perfis.
f. Análise, discussão e disseminação da aprendizagem gerada pelas inovações mal sucedidas.
g. Colaboração interinstitucional.[7]
h. Estabelecimento de redes de colaboração e parcerias com os cidadãos, universidades, empresas e organizações não-governamentais, como participantes indispensáveis do processo de inovação do setor público.
i. Criação de comunidades de prática.[8]

[6] Se o processo de inovação for parte da estratégia, o planejamento orçamentário terá de levá-lo em consideração, reconhecendo o caráter plurianual da implementação de muitas inovações, o que permitiria que a alocação de verbas à inovação extrapolasse a limitação dos ciclos anuais.

[7] A gestão de talentos no setor público geralmente é pouco favorável à inovação, o que provoca a carência de recursos qualificados em gestão.

[8] Exemplos de espaço para a atração de ideias inovadoras para o setor público incluem a iniciativa *yoGobierno* promovida pelo BID, que aproveita os recursos para esse tipo de ação oferecidas pelas ferramentas da Web 2.0. Outra iniciativa interessante para promover a inovação no governo é o portal https://challenge.gov/p/about. Em relação à participação de empresas nos processos de inovação, as parcerias público-privadas (PPPs) desempenham um papel importante.

j. Instrumentação de canais de inovação para viabilizar o potencial de inovação dos servidores.
k. Adaptação das regras, sobretudo as referentes a licitações públicas, para contribuir para o processo de inovação.[9]
l. A avaliação contínua de novas tecnologias para definir se é cabível sua incorporação.[10]

A natureza obrigatória já mencionada de muitos serviços prestados pelo estado fez com que estes serviços sejam volumosos, o que, em muitos casos, obriga o atendimento de milhões de usuários, o processamento de um grande número de transações e o gerenciamento de volumes imensos de dados. Assim, o estado se vê obrigado a assegurar o acesso universal aos serviços a uma população diversificada, o que gera a necessidade de estabelecer um modelo de atendimento via vários canais, como o atendimento pessoal, correio, telefone e Internet (por meio do website, redes sociais, e-mail ou chat).[11] A gestão do atendimento através dos vários canais não deve se dar de forma independente; pelo contrário, o modelo deve basear-se na sua complementaridade. Assim, a multicanalidade visa assegurar a igualdade de tratamento, levando em consideração as diferenças geográficas, socioeconômicas e entre gerações.

A compartimentalização dificulta não apenas o processo de inovação, mas também o aprimoramento dos serviços de caráter transversal, em que se faz necessária a atuação de vários órgãos públicos independentes, inclusive autônomos, para que o serviço possa ser prestado.[12] Isso impõe ao estado a obrigação de ir além da estruturação em níveis de governo e do funcionamento compartimentalizado, promovendo a colaboração interinstitucional e o intercâmbio automatizado de informações.

No presente documento, são descritos três processos inovadores empreendidos por governos subnacionais na região, que tiveram de enfrentar os desafios de muitas das restrições descritas acima, e que conseguiram desenhar e executar projetos de sucesso: o "Modelo Colima: inovação integral de serviços em prol dos cidadãos", do governo do estado de Colima, no México, o "Centro Integral de Serviços", de responsabilidade do governo do estado de Puebla, também no México, e o "Programa de Soluções Integradas da Junta Comercial de Pernambuco ", empreendido pelo governo do estado de Pernambuco, no Brasil.

As três experiências aqui descritas foram as vencedoras da primeira edição do concurso GobernArte: a arte do bom governo, o primeiro concurso de inovação na administração pública de governos subnacionais, organizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2013. O concurso GobernArte tem por objetivo identificar, conhecer, documentar e difundir experiências inovadoras na administração pública no nível subnacional, além de facilitar a cooperação entre os governos desse nível na América Latina e no Caribe. As experiências inovadoras aqui descritas se enquadram na categoria "Governo Inteligente: melhoria dos procedimentos para cidadãos e empresas.[13]

[9] No setor público, principalmente devido às exigências de probidade, a regulamentação das licitações é muito mais restritiva do que no setor privado, o que costuma atrasar os processos de implementação e reduzir a flexibilidade na gestão de projetos.

[10] A incorporação de tecnologias da informação (TI) no processo de inovação se dá como facilitadora de outras inovações ou como um tipo de inovação entre muitos outros possíveis. Deve-se evitar atribuir à área de TI uma função central nos casos em que ela não seja justificada.

[11] Cada organização define os canais que irá utilizar. Quanto maior a proporção de tecnologia incorporada em um canal de atendimento, menor será seu custo operacional (por exemplo, serviços 100% via Web). Desse modo, o atendimento presencial é a modalidade mais cara, mas os governos devem assumi-lo em todos os casos em que os cidadãos assim exigirem ou as particularidades do serviço o tornem necessário.

[12] Um exemplo clássico desse tipo de serviço é a abertura de empresas.

[13] Nesta primeira edição do GobernArte foram criadas duas categorias. A primeira foi chamada de "Governo Inteligente" e teve a finalidade de premiar inovações na condução de procedimentos para cidadãos e empresas. A segunda categoria

Conforme mencionado anteriormente, a inovação governamental é uma das formas que os governos têm para tratar, de forma sustentável, as demandas dos cidadãos por mais e melhores serviços com recursos sempre limitados. No entanto, os bons resultados nem sempre são conhecidos (tanto no restante dos distritos do país como no exterior), e raramente são reconhecidos. Daí a importância da publicação desses projetos que representam esforços expressivos e inovadores, que tendem a oferecer serviços de qualidade a seus cidadãos e melhorar o ambiente de negócios em suas jurisdições. Essas inovações mostram que os governos subnacionais que colocam os cidadãos no centro de suas iniciativas e políticas públicas conseguem resultados positivos tanto em termos de eficiência e qualidade do atendimento como de transparência, aperfeiçoando a gestão dos recursos públicos.

A seção 2 traz uma descrição do **Modelo Colima**, uma intervenção integral do estado de Colima com vistas a melhorar a gestão dos serviços públicos por meio do trabalho conjunto das instituições em torno de resultados e da incorporação de tecnologias de informação. Este modelo propiciou a melhoria de 91 serviços para cidadãos e empresas, o que resultou na redução do tempo de atendimento de emergência nos serviços de saúde, no gerenciamento virtual dos procedimentos mais demandados pelos cidadãos, na integração de procedimentos para a criação de empresas e na eliminação de procedimentos desnecessários que não agregavam valor aos serviços. Tudo isso culminou com a melhoria do atendimento ao cidadão, a melhoria dos gastos públicos e o aumento da competitividade do estado. Esse modelo também é fruto de um processo de modernização que Colima criou e manteve ao longo dos últimos 20 anos.

A seção 3 trata do **Centro Integral de Serviços (CIS)**, projeto cujo objetivo era produzir uma mudança radical no atendimento aos cidadãos no estado de Puebla, tendo contado com verbas extraordinárias para sua execução. Embora o foco do projeto seja um grande complexo de edifícios com arquitetura moderna, o salto de qualidade no atendimento foi possível graças à aplicação de uma visão integral que abrangeu a melhoria dos processos de negócio e de atendimento ao cidadão, a integração dos serviços de alto impacto prestados pelos outros níveis de governo e a incorporação de tecnologias da informação aos novos processos. Ademais, paralelamente ao projeto foi empreendida uma reorganização administrativa.

A seção 4 descreve o **Programa de Soluções Integradas (PSI) da Junta Comercial de Pernambuco** (JUCEPE), um conjunto de soluções tecnológicas integradas que permite o processamento de documentos de forma mais ágil e segura por meio do qual a JUCEPE simplificou e tornou mais eficientes seus procedimentos. Desde a sua criação, o PSI contribuiu fortemente para a melhoria dos procedimentos de abertura e fechamento de empresas. Graças ao programa, o procedimento de registro de empresas leva apenas dois dias, foi reduzido em mais de 50% o tempo de atendimento presencial, foram disponibilizados aos usuários 20 novos serviços no portal da JUCEPE e reduziu-se em mais de 50% a cobrança de emolumentos. Assim, essas medidas contribuíram para melhorar o clima de negócios de Pernambuco, o desenvolvimento de sua economia e a criação de empregos.

Finalmente, a Seção 5 apresenta algumas considerações finais sobre as experiências descritas e sobre as tendências em inovação no setor público.

A finalidade deste documento é ser uma referência para outros governos subnacionais que

foi "Governo Seguro", que premiou as melhores práticas para a prevenção do crime e da violência. O GobernArte recebeu um total de 71 candidaturas de mais de 30 governos subnacionais de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, México e Peru, das quais 55 foram avaliadas com base nos critérios de seleção estipulados nas bases do concurso. A avaliação técnica das candidaturas ficou a cargo de duas comissões de avaliadores independentes compostas por especialistas internacionais de renome. Na categoria Governo Inteligente, foram avaliadas 33 candidaturas, por meio da análise dos resultados e/ou impacto, sustentabilidade, adaptabilidade, incorporação da participação dos cidadãos e criatividade.

enfrentam desafios semelhantes em termos de gestão de procedimentos. Portanto, nas descrições tentou-se identificar os elementos que determinaram o sucesso e podem ser adaptáveis a outros contextos.[14] As informações coletadas mostram diversas medidas, práticas, iniciativas e ferramentas que podem ser úteis em outras áreas para melhorar a qualidade, cobertura e eficiência dos procedimentos para cidadãos e empresas. Além disso, em cada experiência são apresentados alguns dos desafios que os governos enfrentarão para consolidar essas melhorias.

[14] Deve-se notar que julgou-se por bem não apresentar todos os detalhes de cada iniciativa. Os leitores interessados poderão entrar em contato diretamente com os responsáveis por cada projeto para obter informações mais completas.

2

México: o Modelo Colima. Inovação integral de serviços no estado de Colima

Estado de Colima

Colima é um estado litorâneo do México banhado pelo Oceano Pacífico. É o quinto menor estado do país, com área de 5.455 km2 e cerca de 609.000 habitantes (50,4% do sexo feminino), concentrados nas zonas urbanas do estado (78%). Ele abrange 10 municípios e sua capital é a cidade de Colima. As condições naturais favorecem o desenvolvimento de um leque diversificado de atividades econômicas, como turismo, transportes marítimos, agropecuária, pesca e silvicultura e mineração, que dinamizam o crescimento da economia do estado e do nível de emprego. No entanto, 78% da economia é representado pelo setor de serviços. De acordo com dados do Censo Econômico 2009 do Instituto Nacional de Estatística e Geografia (INEGI), existem 26.171 estabelecimentos comerciais em Colima, das quais 99% são MPMEs, que geram cerca de 80% dos empregos do estado.

2.1 Antecedentes do Modelo Colima

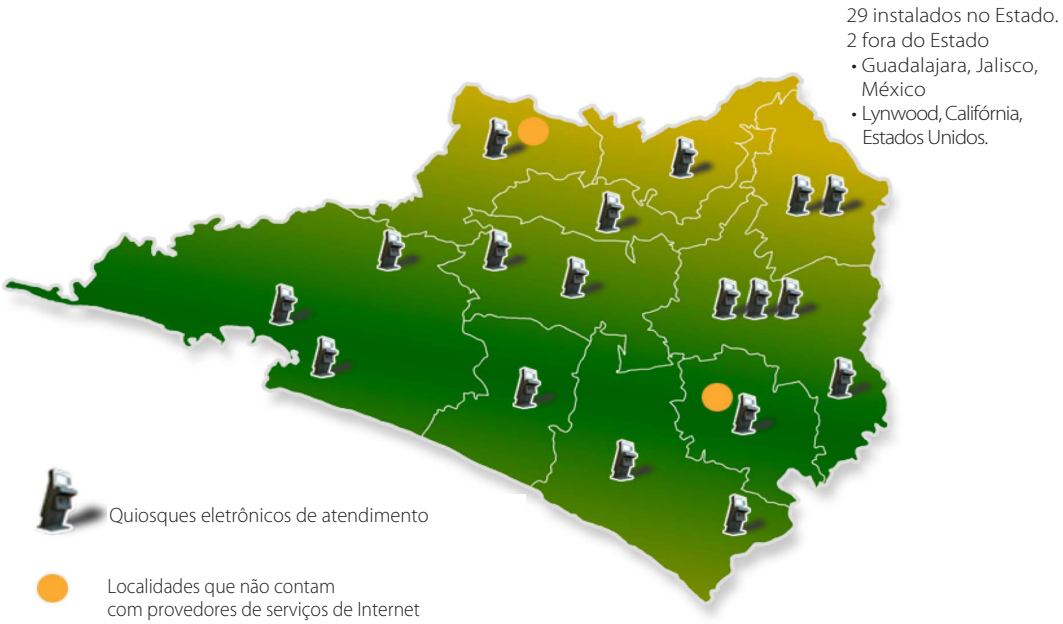
No estado de Colima, a preocupação com o desenvolvimento de um novo modelo de prestação de serviços é fundamental para a agenda pública há mais de 20 anos. No final da década de noventa, as autoridades a vislumbraram como um elemento essencial para estabelecer uma nova forma de relacionamento com os cidadãos.[15] Dada a baixa qualidade dos serviços públicos em termos de custo, tempo e eficiência, foram buscadas novas soluções que permitissem melhorar essa relação. Assim, em um processo único na região, foi firmada uma parceria entre o governo do estado e a Universidade de Colima[16] para desenvolver iniciativas para aprimorar os procedimentos públicos por meio da busca de uma solução tecnológica. Esse processo abrangeu um conjunto de ações em diferentes áreas: redução dos procedimentos, desenvolvimento de um modelo de identificação seguro e integração dos diversos serviços públicos.

O **Modelo Colima** corresponde a um processo modernizador composto por duas grandes fases. A primeira, descrita no parágrafo anterior, e a segunda a partir de 2009, quando o Governo de Colima retomou com mais determinação a pauta de melhoria dos serviços aos cidadãos do estado. Esse esforço de

[15] Ver Márquez (2003).

[16] Observe que, no período 1997-2003, o governador de Colima era Fernando Moreno Peña, que havia sido reitor da Universidade de Colima entre 1989 e 1997.

Figura 2. Localização dos Quiosques de Atendimento e Procedimentos



Fonte: ICEC (2013).

modernização é baseado em uma série de reformas que permitiram aprimorar e simplificar os processos de atendimento, concretizadas por meio do aprofundamento de um modelo de atendimento multicanal oferecido pelos quiosques de serviços e pela incorporação do canal web para deflagrar um processo de digitalização, com a oferta de procedimentos e serviços pela Internet.

O primeiro passo para melhorar os procedimentos para os cidadãos foi dado em quiosques de autoatendimento chamados de Quiosques de Serviços e Procedimentos de Governo do estado de Colima.[17] Esta iniciativa, cujo lema foi "Que a conclusão de um procedimento não dependa da vontade de um funcionário", colocou Colima à frente de um processo inovador na forma de prestação de serviços à sua população, já que rompia com o paradigma tradicional do modelo de atendimento presencial e telefônico.

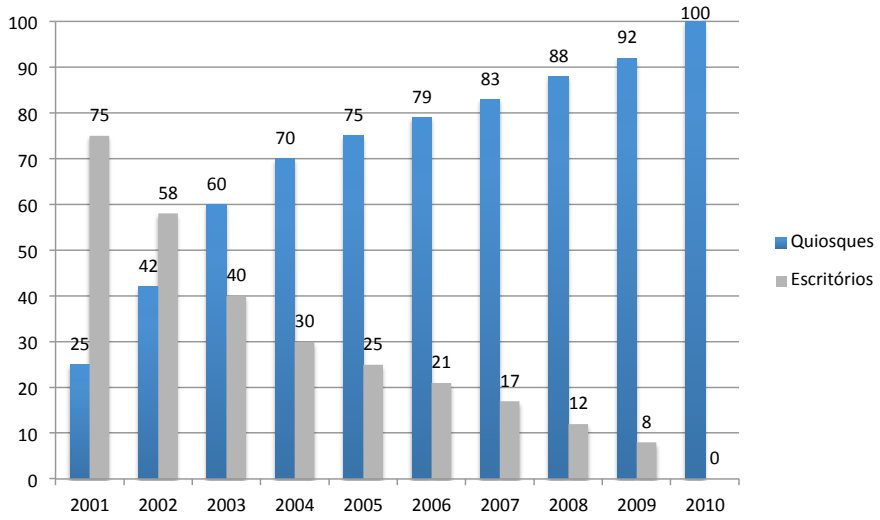
O processo não se baseou apenas no uso de novos modelos de atendimento e tecnologias, mas teve um forte componente de reformulação em diferentes áreas do estado, principalmente no Registro Civil e nos processos do Código Único de Registro da População (CURP),[18] que acabou por se transformar na chave de acesso aos serviços governamentais e em uma forma inovadora para a identificação precisa dos cidadãos. Assim, o estado de Colima tornou-se uma das principais referências da modernização da administração pública mexicana, e ficou na vanguarda da inovação em termos do atendimento ao cidadão. No final de 2013, o estado de Colima contava com 31 quiosques multisserviços,[19] que oferecem aproximadamente 34 procedimentos e serviços. O mapa (Figura 2) mostra sua localização.

[17] Ver Garza-Cantú (2010).

[18] Vale observar que esta iniciativa, associada ao Programa de Modernização Integral do Registro Civil do Governo Federal, tinha como objetivo fundamental atribuir aos indivíduos um código de registro populacional que permitisse o acesso aos sistemas de identificação por parte de diferentes órgãos e entidades dos vários níveis de governo.

[19] Também foi instalado um quiosque de serviços na cidade de Guadalajara, estado de Jalisco, no México, e outro no estado da Califórnia, nos estados Unidos, que abriga a maior comunidade de colimenses no exterior.

Figura 3. Emissão de cópias autenticadas dos Registro Civil e de Certidões Negativas de Antecedentes Criminais: escritórios versus quiosques de serviços



Fonte: ICEC (2013).

A Figura 3 mostra a penetração do uso dos quiosques de serviços entre a população de Colima, especificamente na evolução do uso desses quiosques para obter cópias autenticadas do Registro Civil e de Certidões Negativas de Antecedentes Criminais.

De acordo com vários estudos e avaliações realizados pelo Instituto para a Competitividade do estado de Colima (ICEC),[20] esse esquema de prestação de serviços está muito bem firmado entre a população, que reconhece os quiosques como um mecanismo adequado para receber serviços com eficiência e qualidade. Durante o ano de 2013, o ICEC conduziu uma pesquisa junto aos usuários dos principais serviços públicos,[21] que constatou que o desempenho dos quiosques de atendimento é bastante valorizado em comparação com os demais serviços analisados. De fato, sua avaliação positiva final é superior em quase todas as variáveis analisadas nesse estudo.

Como fica evidente na Figura 4, as principais variáveis da análise realizada pelo ICEC, como qualidade de atendimento, tempo de espera, facilidade do processamento, custo, clareza dos requisitos, localização dos escritórios, horários de atendimento, tempo de atendimento e obtenção do procedimento, apresentam melhor desempenho nos quiosques de serviços. A avaliação positiva final chega a 92,95 (de um total de 100 pontos), quando a média das instituições analisadas é 85,36, ou seja, quase 8 pontos de diferença. Este bom posicionamento do esquema de quiosques de serviços entre a população permitiu sua sobrevivência, apesar da mudança de governo no estado.

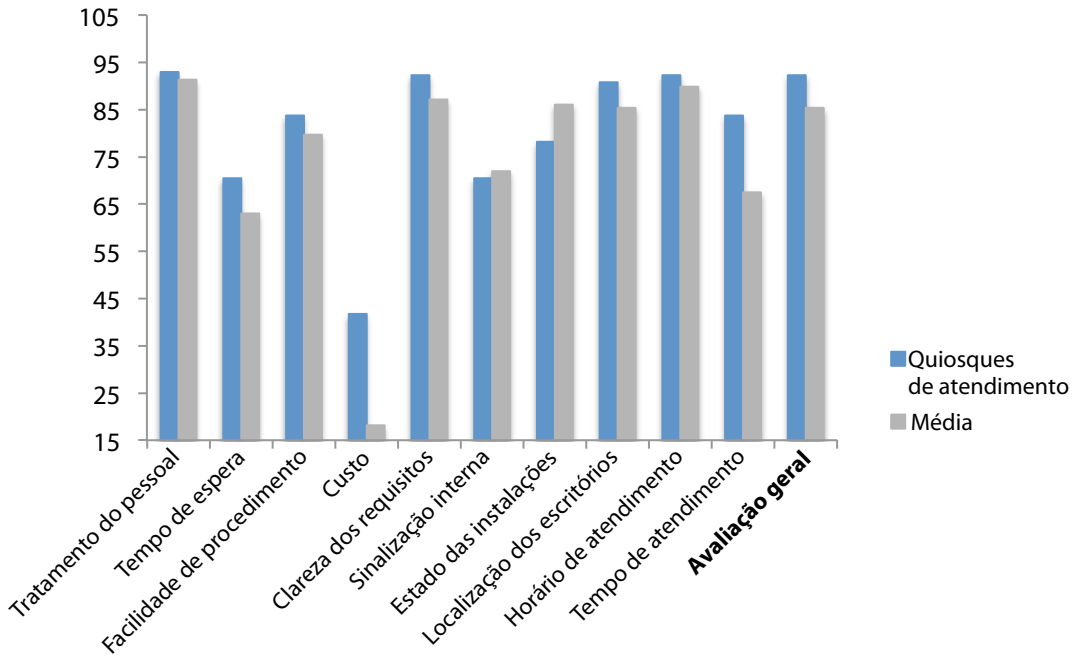
Essa solução tecnológica permitiu não apenas a melhoria substancial do modelo de atendimento à população, mas também o estabelecimento de uma pujante indústria tecnológica local, que trabalhou na concepção e desenvolvimento dessas soluções de autoatendimento, chegando a comercializá-las nos níveis nacional e internacional.[22]

[20] http://www.icec-colima.gob.mx. Estudo realizado por IDOM para o Governo de Colima.

[21] Órgãos da Receita, Hospital Regional, Centro de Saúde, Seguro Popular, Direção Geral de Transporte, Direção de Registro Civil, Secretaria de Educação, Instituto Colimense de Esportes (INCODE), Comissão Intermunicipal de Água Potável e de Redes de Esgotos (CIAPACOV) e Instituto de Registro de Imóveis.

[22] Várias empresas desenvolveram tecnologia para os quiosques de atendimento, inclusive a Zona Zero (www.zonazero.biz) e a Kiotech (kiotech.com.mx/) que, após o desenvolvimento em Colima, conseguiram expandir seus negócios para outros estados mexicanos e até mesmo exportar suas soluções para outros países.

Figura 4. Resultados da avaliação de usuários 2013 – Avaliação positiva final



Fonte: ICEC (2013).

2.2 Descrição do Modelo Colima: de 2009 em diante

Os esforços de modernização da prestação de serviços aos cidadãos foram retomados com novo impulso a partir do processo de planejamento estratégico elaborado pela nova administração que tomou posse em Colima em 2009. Essa segunda etapa do Modelo Colima baseou-se em três intervenções. O planejamento estratégico é o iniciador do processo. Em seguida, vem a melhoria dos serviços prestados pelas entidades públicas e, finalmente, a implantação de um modelo de garantia de qualidade que permita manter ao longo do tempo as mudanças empreendidas.

Planejamento estratégico

O planejamento estratégico consta do Plano Estadual de Desenvolvimento 2009-2015 (PED),[23] que propõe como visão de desenvolvimento para Colima ser "o estado com a mais alta qualidade de vida da República Mexicana em 2015" e visa também colocá-lo entre os melhores estados do mundo até 2030. A elaboração do PED começou no início de 2010 e foi realizada pela Equipe de Coordenação Técnica (ECT) vinculada ao gabinete do governador. Essa tarefa envolveu a realização, em março de 2010, de ciclos de reuniões com os principais intervenientes de Colima a fim de diagnosticar o estado da arte na gestão dos serviços públicos e, assim, identificar as principais áreas estratégicas para melhoria. Um dos elementos essenciais desse processo de planejamento foi sua orientação pelo foco no usuário dos serviços do estado, ou seja, o cidadão.

Para alcançar esse objetivo, o PED se concentra em quatro áreas de trabalho: i) Segurança Pública, ii) Desenvolvimento social, iii) Emprego e progresso econômico e iv) Administração pública. Esta última área enquadra o Programa de Melhoria da Gestão, que define os eixos para a transformação e modernização das entidades públicas do Poder Executivo.

[23] Ver http://www.colima-estado.gob.mx/transparencia/archivos/plan_estatal_2009-2015.pdf.

Entre elas estão a melhoria da eficiência e a certificação de processos no âmbito dos órgãos do governo e a incorporação das tecnologias da informação como ferramentas para a melhoria dos serviços aos cidadãos.

A partir do PED, o ECT projetou um Modelo de Planejamento Operacional (MPO) "que permite o acompanhamento bimestral das metas, prioridades, melhorias de serviços e projetos líderes da administração estatal".[24] Esse modelo engloba três etapas: i) identificação da meta política alinhada ao plano, ii) criação das iniciativas que fomentem essa meta política e iii) definição dos planos de trabalho específicos. Em novembro de 2013, o ECT, produto do planejamento operacional, acompanhava periodicamente um conjunto bastante significativo de projetos (42), melhorias de serviços (17) e metas específicas (1.143) em cada uma das 25 entidades da administração pública estadual nas quais o processo teve início.

Do ponto de vista de governança, o MPO propõe a participação das autoridades do mais alto escalão em um mecanismo de coordenação liderado pelo governador do estado e coordenado por uma equipe técnica que conta com secretários e dirigentes da administração estadual. Por sua vez, em cada unidade cada projeto ou melhoria de serviço fica a cargo de um "líder de planejamento operacional ", figura de apoio e controle criada pelo próprio modelo.

Um dos principais atributos do modelo, e provavelmente fator relevante para seu sucesso, é a participação direta da autoridade máxima do estado, o governador, que, por meio da estrutura de governança estabelecida acompanha o processo de modernização e pode tomar as medidas necessárias caso surjam dificuldades.

Conforme reconhecido por diversos intervenientes, o MPO criou uma cultura governamental de planejamento com mais interação e sinergias, promovendo a comunicação nos níveis intra- e interinstitucional no estado de Colima. O resultado mais visível desse processo foi uma melhoria substancial em diversas áreas da administração pública estadual, inclusive registro civil, educação, transporte, assistência médica e os sistemas de atendimento ao cidadão em geral.

Melhoria dos serviços

A área de administração pública do PED enfatiza a melhoria dos serviços que as entidades públicas do estado de Colima prestam à sua comunidade, para a qual três frentes de trabalho foram abordadas: i) aprimoramento dos serviços presenciais tal como estavam sendo prestados, visando sua simplificação e eficiência, ii) reformulação dos processos e iii) finalmente, sua automação por meio da adoção de tecnologias de informação e comunicação.

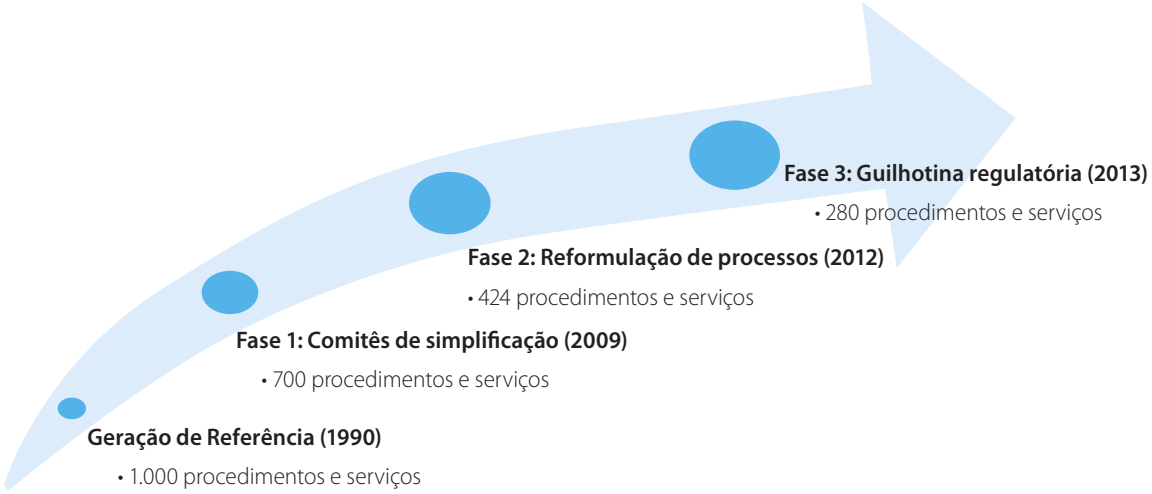
Na primeira etapa, as equipes do SEFOME e ICEC analisaram os serviços presenciais para ver como podiam ser melhorados; para isso, os esforços se concentraram em vários pontos de atendimento e nos Centros Municipais de Negócios, uma iniciativa conjunta com os municípios do estado.

As iniciativas de melhoria e reformulação de processos tiveram ênfase em dois elementos centrais: aperfeiçoamento dos regulamentos e simplificação administrativa. A reformulação dos processos se concentrou nos procedimentos de maior demanda do público com vistas a melhorar os processos de atendimento, tanto presencial como pela Internet. Em um prazo de 48 meses foi possível melhorar 91 procedimentos.

Empreendida pelas equipes de funcionários do ICEC e SEFOME, a iniciativa executou ações para aprimorar a regulamentação, incentivando o investimento e potencializando a competitividade tanto do estado como das empresas, e assegurar a transparência, consulta e segurança jurídica dos procedimentos e serviços recebidos pela população colimense. As fases dessa iniciativa podem ser vistas na cronologia detalhada na Figura 5.

[24] Apresentação de Volkher Lehr, Coordenador Técnico do Modelo de Planejamento Operacional do estado de Colima

Figura 5. Fases do Programa de Melhoria de Serviços



Fonte: Autores.

Desde 2009, o trabalho do Programa de Melhoria de Serviços se concentrou em três aspectos identificados como fundamentais para a concretização dos objetivos acima referidos. Nos referimos ao seguinte:

a. **Aprimoramento dos regulamentos (guilhotina):** Eliminação de todos os regulamentos, requisitos, duplicação de informações e procedimentos desnecessários, bem como redução dos custos administrativos para os cidadãos e a administração pública.
b. **Avaliação de custos:** Implementação de uma metodologia criada pela OCDE[25]para mensurar os custos administrativos incorridos pelas empresas ou cidadãos (custo social) no cumprimento das obrigações regulatórias do governo, ou seja, ao realizar um procedimento ou serviço.
c. **Reformulação de processos:** Reengenharia de processos, procedimentos e serviços de maior demanda, número de etapas e requisitos, entre outros.

O programa contemplou as áreas e ações mostradas na Figura 6.

O trabalho de melhoria foi realizado conjuntamente pelo ICEC e pela entidade responsável pelo processo. Ambas as entidades acordaram um programa de trabalho e para cada projeto de melhoria se firmava uma ata de constituição que estabelecia as obrigações das partes, os riscos do projeto e nomeava uma pessoa para fazer a ligação entre a entidade e o ICEC. Os processos de melhoria foram acompanhados de cursos de capacitação e sensibilização para o pessoal, como forma de gerenciar a mudança nas entidades.[26] A tabela 1 sintetiza os procedimentos aprimorados para cidadãos e empresas em junho de 2013.

Tabela 1. Procedimentos aprimorados no âmbito do Programa de Melhoria de Serviços

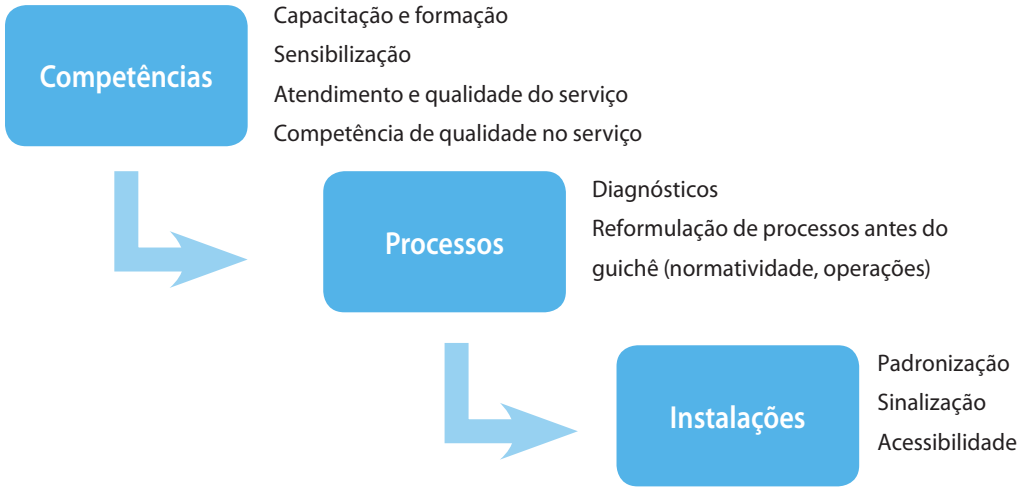
	Cidadãos	Empresários	Total
Presenciais	38	4	42
On-line	24	25	49
Total	62	29	91

Fuente: ICEC (2013).

[25] Ver OCDE (2003) e OCDE (2006).

[26] De acordo com a entrevista com o Sr. Efrén Díaz, Diretor do ICEC, essa entidade oferece 60 cursos de capacitação por ano, dos quais cerca de 20 são dedicados à conscientização do pessoal acerca do processo de mudança. Entrevista realizada no dia 26 de novembro de 2013.

Figura 6. Áreas de ação do Programa de Melhoria de Serviços



Fonte: Apresentação do ICEC, novembro de 2013.

Em decorrência da iniciativa, e utilizando o método de avaliação da OCDE, foi possível obter resultados mensuráveis. Cabe destacar alguns deles, que afetam diretamente a melhoria da eficiência do estado de Colima: i) a implementação de todas as melhorias de simplificação e reengenharia nos procedimentos e serviços gerou uma economia estimada em US$ 6 milhões, e ii) todas as melhorias nos procedimentos e serviços permitiram a redução do custo de tais procedimentos e serviços para o estado, de 0,49% para 0,39% do PIB,[27] conforme destacado na apresentação do Programa Nacional de Melhoria Regulatória de 2013.[28] Os resultados do processo de reformulação foram documentados e avaliados pela empresa IDOM Consulting.

Logo após o processo de reformulação, em muitos desses serviços foi possível identificar o potencial de melhoria por meio da incorporação de tecnologias da informação e de sua automatização. Em Colima, a automatização de serviços foi considerada como um dos pilares para sua melhoria. A digitalização implicou um vigoroso processo de encadeamento dos serviços e tanto as autoridades como o ICEC vislumbram o encadeamento dos serviços de uma perspectiva do cidadão como um passo fundamental a ser dado no futuro.

Garantia da qualidade

A fim de fortalecer os processos aprimorados e assegurar que as melhorias fossem permanentes, o ICEC começou, em 2010, a implantação de sistemas de qualidade nas entidades do estado de Colima e a certificação dos processos aprimorados. Em 2012, Colima contava com 30 entidades com sistemas de gestão da qualidade em funcionamento e 205 processos certificados, entre os quais se destacam atendimento médico de emergência, mapeamento da criminalidade e atendimento ao cidadão.

Desde 2009, as certificações dos processos das entidades do estado são realizadas por uma

[27] Apresentação do Sr. Rafael Gutiérrez Villalobos, Secretário de Promoção Econômica do estado de Colima, 26 de novembro de 2013. Esses dados foram produzidos por um estudo encomendado pelo Governo de Colima à empresa IDOM Consulting em 2013, para o Programa de Validação, Modernização, Diminuição e Gestão do Registro de Procedimentos e Serviços do estado de Colima - Reengenharia de Processos.

[28] Essas métricas foram entregues pelo ICEC na apresentação do Programa Nacional de Melhoria Regulatória 2013.

equipe de 10 pessoas do ICEC que, por sua vez, foram capacitadas em padrões de qualidade, práticas de auditoria e gestão da qualidade para a direção do ICEC e de outras empresas de certificação. Ademais, para adequar o perfil dos servidores ao novo modelo de atendimento e gestão, foi incorporada como um pré-requisito para a profissionalização (isto é, promoções) a realização de cursos em gestão da qualidade.

Finalmente, o ICEC faz o acompanhamento dos sistemas de gestão de qualidade por meio do portal de intranet do estado (Sistema Administrador de Gestão de Qualidade) e monitora as reuniões a serem realizadas a cada seis meses pelos titulares das entidades e suas equipes, a fim de avaliar o sistema e os indicadores dos processos aprimorados.

2.3 Serviços avançados no âmbito do Modelo Colima

A implantação do Modelo Colima adotou como foco a qualidade na prestação de serviços por meio dos canais de atendimento ao cliente, presenciais e virtuais, oferecidos pelo estado, tanto em suas interações como indivíduos como na qualidade de empreendedores. Os serviços a serem aprimorados foram priorizados segundo a quantidade de problemas apresentados e a frequência de uso.

Um requisito fundamental para a melhoria da prestação de serviços públicos é a possibilidade da correta identificação das pessoas, de modo que a modernização do registro civil implantado por Colima foi uma peça fundamental desse processo. Tanto o Registro Civil como o Registro Público de Propriedades sofreram melhorias importantes, cabendo destacar que ambos foram alinhados para maximizar os resultados positivos na melhoria de procedimentos e serviços. Esse avanço lança as bases para futuras melhorias, já que os serviços de identificação permitem a prestação de outros serviços pelo estado.[29] São descritos a seguir alguns dos serviços para cidadãos e empresas que foram aprimorados.

Serviços ao cidadão

Identificação do cidadão

O estado de Colima adotou a Chave Única de Registro Populacional Nacional (CURP) como chave de acesso aos serviços e procedimentos do estado em consonância com a política federal. Cabe observar que Colima foi o primeiro estado mexicano a entregar a CURP à população, o que lhe permitiu promover o uso de quiosques e, em seguida, portais na Internet como mecanismos de acesso a procedimentos e serviços em Colima.[30]

O processo de melhoria da identificação dos cidadãos e do gerenciamento de informações realizado por Colima é apresentado na Figura 7.

O roteiro proposto se concentrava inicialmente em um processo de digitalização das certidões de nascimento e geração do identificador CURP (1990-2000) e, em seguida, sua utilização em diversas bases de dados dos serviços públicos (2000-2001), tanto nos quiosques de serviços como nos serviços on-line.[31] O passo seguinte foi reforçar a CURP e aumentar sua estabilidade jurídica por meio do uso de assinaturas eletrônicas (2010) para determinadas ações, visando a conclusão da criação de um modelo de interoperabilidade, tanto no nível estadual como federal.

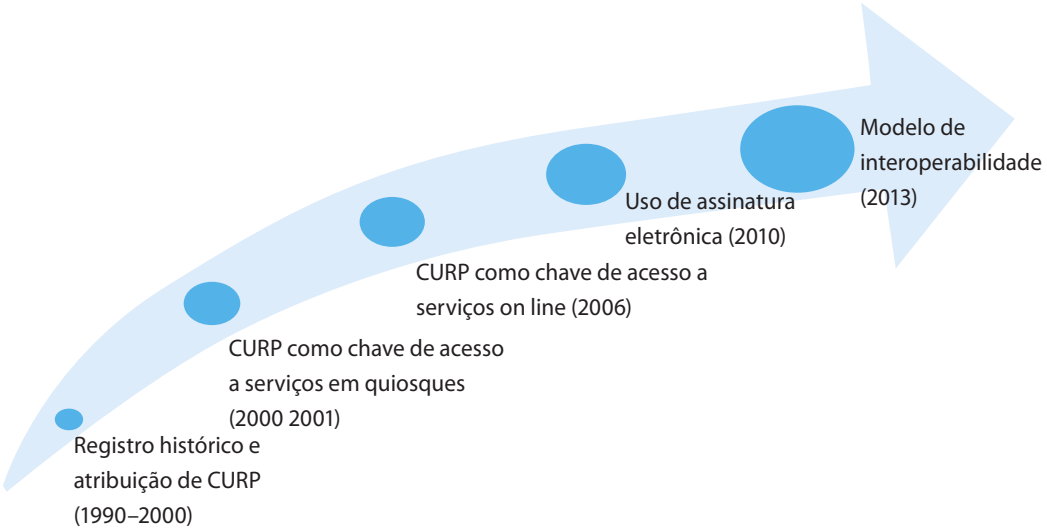
Esse processo demandou ajustes nos âmbitos jurídico e regulamentar. Colima promulgou a Lei sobre o Uso de Meios Eletrônicos e Assinatura Eletrônica em 2009 e alterou seu Código Civil em 2010, com o intuito de estabelecer a CURP como elemento de registro e o uso de assinaturas eletrônicas a fim de

[29] O Anexo I compila as melhorias introduzidas nos principais procedimentos para os cidadãos e os resultados obtidos.

[30] A CURP é um instrumento usado para registrar individualmente todas as pessoas que residem no México e os mexicanos no exterior, e serve como chave de acesso às bases de dados do Governo Federal e dos entes federados. Para obter mais informações sobre a CURP, ver http://www.renapo.gob.mx/swb/es/.

[31] http://www.colima-estado.gob.mx/serviciosenlinea/.

Figura 7. Fases da melhoria da identificação do cidadão em Colima



Fonte: Autores.

garantir a segurança jurídica das interações com o estado por meios eletrônicos.[32]

Exemplos do uso dos novos serviços ou procedimentos on-line são os casos das Certidões Negativas de Antecedentes Criminais e Certidões de Nada Consta de Desqualificação para cargos públicos. No primeiro caso, a partir de fevereiro de 2010 é possível obter a certidão nos quiosques de serviços e, desde fevereiro de 2012, a assinatura eletrônica da autoridade competente via Internet. No caso da Certidão de Nada Consta de Desqualificação, seu processamento está disponível on-line desde fevereiro de 2012 e, em outubro de 2013, havia mais de 10.000 solicitações de certidões on-line, um aumento de 15% em relação a 2012.

Serviço de assistência médica

Um dos projetos mais significativos do Modelo Colima foi o **"Projeto de melhoria da qualidade do serviço de emergência"**, que visava reduzir os tempos de espera e melhorar o atendimento aos pacientes no setor de emergência. Desde sua criação, em 2010, até novembro de 2013, o tempo de espera para o início do atendimento de emergência no Hospital Regional Universitário diminuiu de 2 horas para 7 minutos. Além disso, a qualidade do atendimento melhorou sensivelmente em aspectos como as informações fornecidas pela equipe do hospital e o tratamento recebido.[33]

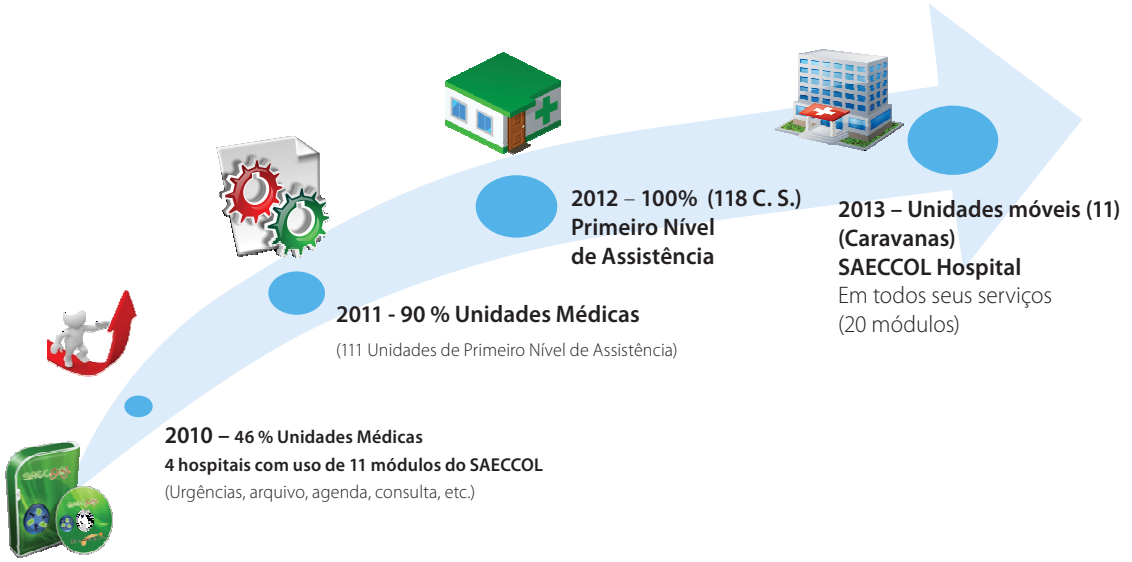
Como parte desse projeto, a Secretaria de Saúde e Bem-estar implementou em todos os centros de saúde o prontuário eletrônico, tomando como base normas e padrões nacionais e internacionais.[34] Essa iniciativa se materializou na concepção e de-

[32] O Artigo 34 do Regulamento da Lei sobre o Uso de Meios Eletrônicos e Assinatura Eletrônica do estado de Colima afirma que "os documentos subscritos por meio de assinatura deverão permitir verificar sua autenticidade, quando de sua impressão, por uma sequência de caracteres associados ao documento eletrônico, o que permitirá a consulta eletrônica à instância emissora do documento; essa medida dará a certeza de se tratar de uma cópia fiel do documento original" (http://www.colima-estado.gob.mx/serviciosenlinea/index.php/detalle/contenido/MTkxOQ).

[33] As informações levantadas pelas pesquisas de usuários do hospital feitas pelo «Aval Ciudadano", iniciativa de monitoramento da qualidade do serviço realizada pelo Lions Clube de Colima, organização sem fins lucrativos que informa às autoridades hospitalares os resultados das pesquisas e outras recomendações ou sugestões feitas pelos cidadãos.

[34] Formatos e Processos - NOM 04, Meios Eletrônicos - NOM 024, Catálogos Internacionais de Doenças e Procedimentos - CIE10/

Figura 8. Processo de implantação do registro eletrônico de saúde



Fonte: Secretaria de Saúde e Bem-Estar Social de Colima.

senvolvimento do software de gestão hospitalar (HIS),[35] denominado SAECCOL, que inclui os seguintes módulos: notas médicas, diagnóstico, prescrição, arquivo, agenda, referência, contrarreferência, laboratório e escritório, admissão, serviço social e processo, entre outros. Ademais, o projeto propõe um modelo de interoperabilidade no nível de todos os participantes da rede de saúde, permitindo melhor gestão do sistema (referências, contrarreferências e derivações). O processo de implantação do registro eletrônico é mostrado na Figura 8.

Em novembro de 2103, o SAECCOL tinha 346.639 registros médicos (pacientes), mais de 1,5 milhão de atendimentos registrados e 1.293 médicos inscritos. O sistema havia sido implementado nos 4 hospitais do estado e em 61% dos postos de saúde.

Serviços a empresas

O processo de modernização iniciado em 2009 por Colima também incluiu como objetivo fundamental a agilização dos procedimentos estaduais para a abertura de empresas, dado o seu impacto sobre os índices de competitividade do estado, o crescimento do setor empresarial e, finalmente, o fortalecimento de sua economia. Para isso, foi implementado o portal "Mi Empresa",[36] onde qualquer pessoa pode realizar todos os procedimentos estaduais necessários para a abertura de empresas em um único ponto de atendimento.

O portal "Mi Empresa" é um projeto estratégico liderado diretamente pelo governador do estado, que contou com a participação da Secretaria do Desenvolvimento Econômico (responsável pelo projeto), Instituto Colimense para a Sociedade da Informação e do Conhecimento (ICSIC) (responsável pela programação e design) e órgãos responsáveis pelos procedimentos incorporados ao portal. Os procedimentos encontrados no site incluem, entre outros: incorporação de empresas, contratação de água e esgoto, certificados de proteção civil, certidão negativa de antecedentes criminais, certificado de empresa colimense e resoluções de impacto ambiental. Sua incorporação ao portal presumiu a reengenharia

CIE9, Catálogos Federais (marco básico de medicamentos, CAUSES, CLUES, etc.).

[35] Hospital Information System (http://en.wikipedia.org/wiki/Hospital_information_system).

[36] http://www.miempresa.col.gob.mx

Tabela 2. Redução do tempo dos procedimentos de abertura de empresas

Trámite	2010	2013
Certidão de descarga de águas residuais	4 dias úteis Presencial	2 dias úteis On-line
Aviso de funcionamento (Secretaria de Saúde)	Menos de meia hora Presencial	Imediato On-line
Certidão de cumprimento (Defesa civil)	5 dias úteis Presencial (1 a 2 vezes)	2 dias úteis Presencial somente em caso de revisão documental
Licença de funcionamento ambiental (SEDUR)	60 dias	10 dias On-line
Incorporação ao sistema educacional estatal	60 dias Presencial (4 a 5 vezes)	30 dias On-line

Fonte: Dados dos autores, com base em informações fornecidas pela SEFOME (2013).

dos processos relativos ao ciclo de criação de empresas, à padronização das informações que os órgãos solicitavam ao usuário e à implementação da assinatura eletrônica, entre outras medidas de melhoria.

A implantação do portal Mi Empresa permitiu que, em 2012, Colima saltasse da 32ª para a 6ª posição no Indicador de Abertura de Empresas do relatório *Doing Business* elaborado para os estados do México, sendo a entidade federativa mexicana que mais avançou neste indicador. Da mesma forma, as melhorias implementadas reduziram o tempo necessário para a abertura de uma empresa em Colima, de 57 dias (2009) para 7 (2013), redução que também foi reconhecida pelo relatório *Doing Business 2014* para os estados mexicanos.[37] Além disso, Colima registrou crescimento de 23,6% na abertura de micro, pequenas e médias empresas, posicionando-se bem acima da média nacional, que foi de 6,2%; ou seja, em 2013, o crescimento de novos negócios em Colima foi 4 vezes maior que a média do país.

Um dos elementos centrais desse modelo de atendimento, que complementa os esforços do portal Mi Empresa e contribuiu de significativamente para os resultados acima, foi o estabelecimento de uma estrutura de assistência integral em todos os níveis do estado, ou seja, federal, estadual e municipal. Nesse sentido, o estado criou as condições e coordenações necessárias para a prestação de serviços integrais no nível municipal. Os municípios de Colima criaram centros de atendimento às empresas, que prestam serviços integrados e permitem que o empresário tenha um único ponto de contato para realizar os procedimentos necessários para abrir uma empresa por meio do Sistema de Abertura Rápida de Empresas (SARE), promovendo um modelo de guichê único.

A tabela 2 sintetiza as melhorias aos principais procedimentos relacionados à abertura de empresas no estado de Colima.

2.4 Fatores de sucesso, recomendações para sua adaptação e desafios para o futuro

Fatores de sucesso

O estado de Colima avançou de forma evidente no sentido de melhorar os serviços aos cidadãos por meio de processos inovadores, com um foco claro no cidadão e incorporando as TIs como ferramentas para habilitar esses processos. Esses avanços são baseados em fatores de sucesso que, mesmo que de

[37] http://espanol.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/mexico/sub/colima/

natureza genérica, aplicam-se ao processo de modernização empreendido pelo estado de Colima: visão de longo prazo, sustentabilidade do processo de mudança, progressão na implementação e forte vontade política da autoridade máxima do estado.

Além disso, é importante destacar que o Modelo Colima criou e ao mesmo tempo é baseado em um marco institucional que promove a implementação das ações de melhoria. O ETC e o ICEC são pilares fundamentais para a coordenação, execução, acompanhamento e monitoramento dos projetos e programas que compõem o Modelo Colima e que são implementados em diferentes setores do governo estadual. Ao contrário de outras experiências na região, foram criadas instâncias operacionais em Colima que permitem às autoridades implementar o Modelo Colima, cumprir as metas estabelecidas e identificar continuamente oportunidades para aprimorar o atendimento aos cidadãos.[38]

Além disso, uma boa gestão de mudanças contribuiu para o sucesso do Modelo Colima. O trabalho de melhoria de processos foi realizado diretamente com o pessoal das entidades responsáveis por eles, tanto no atendimento ao cidadão como nos processos administrativos (*back office*) por meio de sessões de treinamento, conscientização e acompanhamento constante do ICEC. Além disso, o Governador obteve o comprometimento dos dirigentes do sindicato de servidores públicos com o processo de reforma e, por seu intermédio, dos trabalhadores sindicalizados. Por outro lado, a gestão de mudanças chegou a intervenientes de fora do Governo, como o Congresso de Colima, os governos locais, associações empresariais, tabeliães e os próprios cidadãos, que foram alvo de uma intensa campanha de sensibilização sobre os benefícios da nova abordagem e das ferramentas utilizadas pelo estado em suas relações.[39]

Adaptabilidade do modelo

Para fins da possível adaptação do Modelo Colima por outros governos subnacionais, foram identificadas algumas áreas essenciais no processo de melhoria dos serviços aos cidadãos e empresas.

a. **Identificação dos cidadãos.** É um pré-requisito indispensável para assegurar modelos de atendimento ao cidadão mais eficientes, transversais e centrados em requisitos. Em qualquer processo de modernização dessa natureza, estabelecer um modelo apropriado de identificação é fundamental, particularmente no caso dos serviços on-line.[40]
b. **Integração dos serviços.** Quando chega o momento de modernizar os processos de atendimento, é muito importante criar redes de atendimento e de serviços integrados entre as diferentes instituições públicas e todos os níveis do estado (federal, estadual e municipal).
c. **Marco institucional.** Para gerenciar adequadamente processos como esse, deve haver um marco institucional que permita a criação, acompanhamento e monitoramento das iniciativas, além de ser uma instância de coordenação dos avanços do plano de governo. Em países da OCDE e da América Latina, por exemplo, essas instâncias são conhecidas como Centros de Governo, que assumem funções-chave, como o planejamento estratégico do programa de governo, coordenação da ação governamental, acompanhamento do cumprimento das metas prioritárias e prestação de contas (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013).

Desafios para o futuro

No caso de Colima, alguns desafios importantíssimos se colocam para consolidar o modelo atual e

[38] http://www.alejandrobarros.com/servicios-al-ciudadano-y--multicanalidad-por-que-no-despega

[39] O governo do estado deflagrou uma campanha de sensibilização sobre o uso da assinatura eletrônica em todo o território do estado, por meio da Secretaria de Planejamento e da Secretaria de Desenvolvimento Social, entidades que tinham contato com os comitês de bairro e outras populações vulneráveis. Entrevista com o Sr. Juan José Alcaraz Robles, Diretor do ICSIC, 25 de novembro de 2013.

[40] http://www.alejandrobarros.com/content/view/140856/El--futuro-del-eGovernment.html

aprofundar as reformas implementadas de forma a abranger mais serviços aos cidadãos, em particular aqueles que são fundamentais para a melhoria de sua qualidade de vida, e se aproximar de um modelo de Governo 2.0.

O Modelo Colima deve promover laços mais estreitos com os eixos mais centrais de política pública, isto é, verificar como esses processos de modernização apoiam e contribuem para as políticas de saúde, educação e segurança, por exemplo. Uma das maiores dificuldades dos países é justamente adotar essa visão mais ampla da modernização do estado, e não parar na implementação do governo eletrônico como um fim em si mesmo.

Embora, desde seu início, o processo de modernização do estado de Colima tenha tido o cidadão como referência para os processos de atendimento, com a instalação de quiosques de autoatendimento e, em seguida, a digitalização dos serviços, é necessário um olhar ainda mais centrado no cidadão, com atenção maior ao produto do que ao canal. Por exemplo, em uma segunda fase do processo seria cabível perguntar: quanto valor público agrega a Certidão Negativa de Antecedentes Criminais[41]ou a Certidão de Nada Consta de Desqualificação?[42]

Vários dos serviços e procedimentos foram mantidos; o que mudou foi sua oferta. O próximo passo nessa evolução é questionar sua existência, isto é, a necessidade de os cidadãos realizarem um procedimento específico. Voltando ao exemplo, se os solicitantes tivessem acesso às informações sobre os antecedentes criminais, o produto Certidão Negativa de Antecedentes Criminais deixaria de ter valor em si.

As melhores práticas em matéria de canais de atendimento e serviços foram desenvolvidas em um esquema integrado, como é o caso de Cingapura, Canadá e outros países.[43] O Modelo Colima deve apontar para a integração dos modelos de atendimento, ou seja, integrar cada vez mais os diversos canais e habilitar novos (telefonia móvel, centros de atendimento de chamadas *[call centers],* adotando práticas comuns, processos de gestão padronizados e processos de atendimento transversais).

No passado, Colima desenvolveu modelos sólidos de relacionamento com o setor privado, os meios acadêmicos e a sociedade civil. Estes devem ser fortalecidos, com a busca de outros espaços de colaboração, como esquemas de cocriação e coprodução de serviços públicos.[44]

Finalmente, o estado de Colima deve promover um modelo de inovação pública estruturado e institucionalizado, seguindo estruturas como aquelas criadas por países como o MindLab na Dinamarca ou a Nesta no Reino Unido.

[41] http://actasrc.col.gob.mx/actas_nopenales/index.php

[42] http://actasrc.col.gob.mx/inhabilitacion/index.php

[43] Ver OCDE (2009) e ONU (2012).

[44] Parcerias público-privadas (PPP).

México. Centro Integral de Serviços (CIS) do estado de Puebla

Estado de Puebla

Puebla é um dos 32 estados do México, localizado em sua região centro-oriental. Com uma população de 5,7 milhões de habitantes, é o quinto estado mais populoso do país. A região metropolitana da capital abriga aproximadamente um quinto da população do estado. O segundo município mais populoso é Tehuacán, apesar de representar apenas 4,84% da população total do estado. O estado é composto por 217 municípios, sendo o segundo estado do país em termos de dispersão de entidades locais. Sua distribuição sociodemográfica é caracterizada por contar com 72% da população nas áreas urbanas e 28% na área rural. Segundo dados de 2008 do Instituto Nacional de Estatística e Geografia do México (INEGI), Puebla contribui com 3,17% do produto interno bruto nacional e é a décima maior economia do país.

3.1 Antecedentes do Centro Integral de Serviços

No início de 2011, a nova administração do Governo do estado de Puebla[45]estabeleceu uma política e objetivos de inovação e modernização da administração pública. Esses objetivos foram incluídos no Plano Nacional de Desenvolvimento 2011-2017(PED),[46] que assumiu o compromisso de reduzir gradualmente a burocracia e, assim, as despesas correntes, de modo a aumentar a disponibilidade de recursos para investimento em infraestrutura e programas sociais. Além disso, havia o compromisso de acompanhar essa redução burocrática com um programa de modernização baseado nos paradigmas de guichê único e multicanalidade do atendimento ao cidadão e nos princípios de celeridade e tratamento igualitário.

O PED apresenta um diagnóstico geral da administração pública de Puebla e salienta que a gestão dos processos estava em um estágio primitivo, onde as tecnologias da informação (TI) disponíveis não estavam sendo aproveitadas, que usava mais recursos humanos que o necessário e registrava um índice elevado de erros administrativos.[47] Com rela-

[45] Em 2011, o governador Rafael Moreno Valle Rosas assumiu o governo estadual, com um mandato de 6 anos.

[46] Ver o ponto 3.2 "Inovação e modernização da administração pública" de "*Governo honesto e a serviço do povo*".

[47] O PED indica algumas deficiências na gestão de serviços: "A gestão de processos se dá de forma tradicional, ou seja, à margem das vantagens e possibilidades oferecidas pelas tecnologias da informação e comunicação, o que implica na alocação de uma quantidade maior de pessoas e no aumento da incidência de erros". "As vias eletrônicas para a concessão de procedimentos ou a prestação de serviços são escassas e o número de procedimentos eletrônicos é reduzido".

ção à TI, o atraso era perceptível, sem planejamento nem gestão unificada, com sistemas isolados, má qualidade da informação e nível de obsolescência que impedia a automatização de processos-chave. Esse diagnóstico inicial e a posterior identificação dos objetivos da política para esta área tiveram como insumo de destaque as informações obtidas em 8 Fóruns Cidadãos temáticos de consulta em várias cidades do estado, entre novembro de 2010 e janeiro de 2011, ou seja, após a eleição para governador e antes de sua posse.[48] Nesses fóruns, foram recolhidas 2.489 propostas de cidadãos e organizações da sociedade civil, destinadas a solucionar os principais problemas percebidos em seu relacionamento com a administração. O processo de consulta pública foi institucionalizado por meio do Comitê de Planejamento para o Desenvolvimento do estado de Puebla (COPLADEP), órgão que fornece um canal formal de comunicação com os diferentes intervenientes da sociedade civil, autoridades municipais e diversos setores da Administração Pública do estado, e constitui um espaço de discussão sobre as melhores soluções para os problemas levantados durante os Fóruns Cidadãos realizados no período de transição do governo.[49]

Em relação à gestão de procedimentos, o diagnóstico inicial tinha apontado limitações e problemas significativos. Poucos procedimentos estavam disponíveis eletronicamente e as várias entidades do Governo de Puebla os ofereciam de forma isolada, sem processos padronizados e com esquemas de operação próprios, gerando custos elevados. As entidades não realizavam estudos de demanda que permitissem conhecer o número de pessoas que necessitavam dos procedimentos para poder dimensionar seu funcionamento (infraestrutura, pessoal, equipamentos e materiais necessários) para que não houvesse atrasos no processamento e tempo de espera no atendimento dos usuários. Os procedimentos envolviam diversas etapas e requisitos, que não eram claramente informados aos usuários, eram inteiramente realizados em papel e careciam de previsibilidade. Embora o estado de Puebla contasse com o portal Tramitapue, ferramenta de acesso a informações sobre todos os procedimentos existentes no estado, ele apresentava sérias deficiências em sua usabilidade, agregação de valor ao cidadão e organização interna das informações e conteúdos, o que reduzia bastante sua utilidade.[50]

Para resolver os problemas identificados no diagnóstico do PED, no mesmo plano foram estabelecidos diversos eixos de ação. O Eixo 3, Governo Honesto e a Serviço do Povo, incorpora 10 objetivos de inovação e modernização da administração pública, com destaque para os seguintes: i) a oferta de serviços aos cidadãos em espaços modernos e funcionais, com vistas a melhorar o atendimento ao público; ii) a redução dos custos de transação e do tempo de gestão de procedimentos por meio de uma plataforma única de sistemas e bancos de dados compartilhados, ofertas de serviços multicanal e melhoria da infraestrutura de telecomunicações, e iii) a implantação de um modelo de qualidade total e melhoria contínua baseado nos princípios de agilidade, transparência e simplicidade, adaptando o estado aos cidadãos, no lugar de forçar os cidadãos a se adaptar ao estado.[51]

Esses objetivos foram concretizados em 8 projetos estratégicos, inclusive a implementação do **Centro Integral de Serviços** (CIS) como um modelo de prestação de serviços de qualidade. O projeto CIS envolveu: i) a melhoria dos processos associados ao atendimento aos cidadãos, ii) a criação e construção de espaços físicos adequados para o atendimento ao público e iii) a transformação do modelo de relacionamento com os cidadãos.

[48] Ciudad Serdán, Izúcar de Matamoros, San Pedro Cholula, Tehuacán, Tepeaca, Tepexi de Rodríguez, Teziutlán e Zacatlán.

[49] O COPLADEP foi criado em março de 2011 e organizou 7 Fóruns Regionais de Consulta Pública.

[50] Entrevista com Roberto Quintana, Diretor-Geral da Direção de Desenvolvimento Administrativo e Melhoria Regulatória, 3 de dezembro de 2013.

[51] Eixo 3 do Plano Estatal de Desenvolvimento 2011-2017.

3.2 Descrição do modelo de negócios CIS

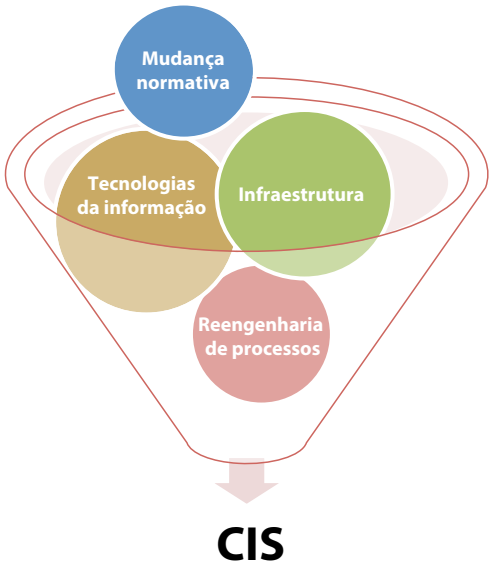
O modelo CIS foi concebido como um "complexo de soluções" que responde a uma estratégia articulada e multidisciplinar para a transformação do modelo de prestação de serviços aos cidadãos e se fundamenta em dois paradigmas: guichê único e multicanalidade. O primeiro resultou na exigência de integrar ao modelo CIS os procedimentos de maior impacto para os cidadãos, independentemente da esfera de governo responsável por sua prestação. É por isso que o CIS prevê a alocação de espaços de atendimento dos três níveis de governo: estadual, municipal e federal. No entanto, é preciso frisar que a gestão da prestação de serviços é autônoma, com cada órgão sendo responsável por administrar seus próprios recursos e gerenciar a execução de seus procedimentos de acordo com suas competências. O segundo paradigma envolve o atendimento ao cidadão em três modalidades: presencial, telefônica e via Internet.

A estratégia de transformação citada abordou os diversos aspectos envolvidos na prestação de serviços: i) reengenharia de processos e simplificação administrativa, que se ocupou de melhorias em termos da gestão de processos internos, eliminação de requisitos e simplificação de procedimentos; ii) gestão de mudanças e recursos humanos, que envolveu o desenvolvimento de novas habilidades e competências dos servidores públicos, com ênfase na cultura de serviço, uso eficiente dos recursos públicos e atendimento ao público; iii) modernização tecnológica da prestação de serviços e iv) investimento em infraestrutura no âmbito do Projeto de Prestação de Serviços (PPS).

Reengenharia de processos e simplificação administrativa

Com a implementação do modelo CIS como um marco, a Direção de Serviços de Desenvolvimento Administrativo e Melhoria Regulatória (DDAMR) iniciou o Programa Especial de Melhoria Governamental

Figura 9. Componentes do projeto CIS



Fonte: Autores.

(doravante "o programa"), que desenvolveu uma série de ações destinadas a: i) aumentar os padrões de qualidade nos procedimentos e serviços prestados pela Administração Pública Estadual; ii) aumentar a eficácia das instituições e iii) reduzir os custos de operação e administração dos órgãos e entidades.[52] Em um primeiro momento, em julho de 2011, o programa foi liderado pela Controladoria Geral do Estado, entidade vinculada à DDAMR.

O referido programa contemplou 4 intervenções destinadas a cumprir os objetivos descritos: i) desburocratização, ii) reformulação de processos, iii) melhoria da qualidade regulatória e iv) reestruturação institucional. O programa foi implementado pela equipe da DDAMR, composta por funcionários com experiência em gestão de processos e direito público. Para cada intervenção eram constituídos grupos específicos, compostos por 6 a 8 funcionários com diferentes perfis, sobretudo administradores e advogados.

[52] Entrevista com Roberto Quintana, Diretor-Geral da Direção de Desenvolvimento Administrativo e Melhoria Regulatória, 3 de dezembro de 2013.

Melhoria de procedimentos: a renovação da carteira de motorista

A emissão da carteira de motorista é um procedimento a cargo da Secretaria de Transportes. A incorporação desse procedimento ao CIS pressupôs uma melhoria que resultou na redução de 7 para 4 do número de procedimentos realizados pelo cidadão para obter a carteira. Essa melhoria levou a um processo de trabalho conjunto com a DDAMR, que durou aproximadamente 6 meses e incluiu a capacitação de pessoal. Em novembro de 2013, foram emitidas 175.790 carteiras em todo o estado, 17,5% das quais foram feitas no CIS em seu primeiro ano de funcionamento.

De acordo com informações fornecidas pela Gerência de Supervisão de Operações do CIS, logo após a simplificação a duração média do procedimento foi reduzida de 50 para 20 minutos. O documento da carteira também foi aprimorado, e incorpora agora os mais avançados elementos de segurança.

Como um passo preliminar para a desburocratização, a equipe do programa realizou um inventário de todos os procedimentos e serviços prestados pelo estado de Puebla, o que resultou no total de 1.264 procedimentos, serviços e programas de apoio. O panorama se apresentava como altamente ineficiente e de manutenção onerosa e merecia um projeto voltado especificamente para a redução e eliminação das complexidades que, pelos usos e costumes, haviam passado a ser consideradas naturais e para a eliminação de regras coincidentes ou mesmo contraditórias.

Uma vez identificados todos os procedimentos, a equipe avaliou o conjunto do ponto de vista jurídico e administrativo e passou a eliminar aqueles que não tivessem enquadramento legal, fossem duplicados ou estivessem obsoletos. Assim, em 2013, a desburocratização reduziu o universo para 765 procedimentos.[53] Paralelamente, foi analisada a demanda por procedimentos estaduais, com a identificação daqueles de maior impacto. Em seguida, passou-se à fase de reformulação dos processos, com a eliminação de passos e requisitos e seu mapeamento completo. Esse trabalho foi documentado em um repositório centralizado. A validação da reformulação foi feita com o pessoal dos órgãos responsáveis por cada processo (19 órgãos).

A desburocratização e reengenharia de processos foram complementadas pelo aprimoramento da regulamentação estadual e fortalecimento do marco regulatório que rege a gestão de procedimentos. As medidas tomadas incluíram a eliminação de 110 normas administrativas, relativas, principalmente, a processos transversais de gestão, de um total de 477 (23%)[54], a aprovação da Lei de Mídia Eletrônica, que regulamenta o uso da assinatura eletrônica e dá plena validade jurídica ao uso de comunicações e trocas de informações em formatos eletrônicos entre o governo e os cidadãos, a simplificação e melhoria da regulamentação das licenças de funcionamento municipais, a elaboração de manuais de operação do Sistema de Abertura Rápida de Empresas (SARE) e o formato único e aprovado de documentação de procedimentos, publicado no portal de serviços Tramitapue, utilizado por todos os órgãos para publicar informações sobre os procedimentos sob sua responsabilidade.

Finalmente, a reestruturação administrativa incluiu a fusão de entidades e a otimização de seus respectivos processos. Essas ações e seus efeitos são detalhados na próxima seção.

[53] O número inclui procedimentos (421) e serviços (344), de acordo com o inventário de procedimentos, serviços e programas de apoio extraído do portal Tramitapue.

[54] Essa medida acompanhou a reorganização administrativa do Governo adequando, por exemplo, as normas relativas a competências e funções das entidades afetadas pela reorganização.

Gestão de mudanças e de recursos humanos

A melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos somente é possível se a organização tiver seus processos internos otimizados e alinhados a sua missão, passando a alocar e consumir seus recursos de acordo com esse mapa de processos ideais. Com isso em mente, o projeto CIS foi acompanhado por um projeto de otimização do uso dos recursos públicos (humanos e financeiros), liderado por uma equipe de 5 funcionários da DDAMR, com uma proposta de reforma institucional condizente com a nova definição dos processos. Essa reestruturação permitiu eliminar duplicidades na prestação de serviços, poderes ou funções das entidades.[55]

Essa reorganização administrativa levou 15 meses e um de seus resultados mais evidentes foi a eliminação de 5 órgãos e 6 entidades públicas descentralizadas, bem como a geração de economias de aproximadamente MEX$ 2.000 milhões, o que permitiu o redirecionamento de recursos para outras prioridades da administração.

Esse projeto de transformação do governo do estado, centrado no cidadão, também abordou os aspectos de comportamento e desempenho dos recursos humanos. Portanto, a DDAMR formulou e executou uma estratégia de profissionalização dos servidores públicos baseada em uma Metodologia de Diagnóstico de Necessidades de Capacitação elaborada pelo Instituto de Administração Pública de Puebla, que permitiu identificar competências e carências do pessoal. Essa estratégia partiu de um mapeamento que determinou a existência de 750 servidores públicos com funções de atendimento ao público nos processos de alto impacto. É importante destacar o processo de capacitação em massa empreendido nesse âmbito, em particular no Padrão de Competências EC0105 do Conselho Nacional de Normalização e Certificação de Competências Trabalhistas (CONOCER), que certifica as capacidades e o conhecimento adquiridos para prestar serviços de atendimento no setor público. Em dezembro de 2013, 100% dos servidores públicos lotados no CIS estavam certificados neste padrão e estava em elaboração um plano para treinar aqueles que atendem ao público em outros locais.

Finalmente, um fator importante para a gestão de mudanças foi a localização organizacional do projeto CIS no âmbito da Secretaria de Finanças e Administração, posição que facilitou muito a interação com as outras unidades, dado o caráter transversal de muitas das funções dessa Secretaria.

Modernização tecnológica

As tecnologias da informação e comunicação (TICs) supõem a existência de um elemento estratégico em qualquer iniciativa de modernização do governo. O resultado da reengenharia de processos acima descrita foi o insumo básico para propiciar ao provedor tecnológico os requisitos para a especificação funcional da solução tecnológica do CIS, por meio da qual o projeto de digitalização de procedimentos foi abordado.

A solução de software para o CIS (abrange apenas os processos do estado de Puebla) consiste em dois módulos conceitualmente distintos. O primeiro deles é o Portal CIS-Web, uma interface de acesso para os cidadãos, com recursos transacionais, que permitirá ao usuário fazer solicitações, enviar documentos, receber avisos ou verificar a situação de seus procedimentos. O lançamento desse portal está previsto para meados de 2014. O segundo módulo é uma ferramenta ou plataforma de processamento interno, com a qual os servidores públicos trabalharão nos processos. A solução de software escolhida é baseada nos princípios de modularidade, escalabilidade, interoperabilidade, reutilização de códigos, padrões abertos e, finalmente, o uso de software livre para todos os componentes.

A adoção desses princípios levou à implementação de subcomponentes do sistema com adaptações

[55] Em fevereiro de 2011, o estado de Puebla aprovou a Lei Orgânica da Administração Pública Estatal, o que permitiu reestruturar as funções e entidades do governo estadual e firmar um marco para intervenções de simplificação administrativa.

de aplicativos livres existentes, ou com novos desenvolvimentos quando isso não era possível, comprovando assim que há um software público livre que é reutilizável, inclusive em outras localidades geográficas. Esses subcomponentes são detalhados abaixo:

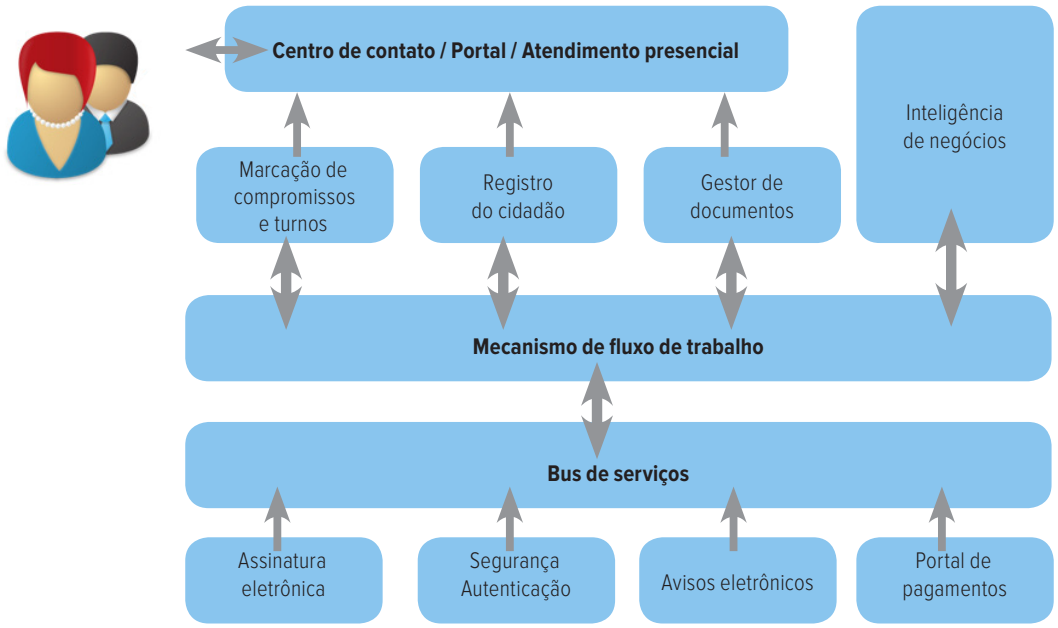
- **Mecanismo de fluxo de trabalho:** baseado na plataforma SIGEM (Sistema Integrado de Gestão Municipal), software livre do governo espanhol. Trata-se de uma ferramenta de modelagem e gerenciamento do fluxo de processos.
- **Assinatura eletrônica:** fez-se uso do componente de assinatura eletrônica avançada (FIEL) do Serviço de Administração Tributária (SAT) do governo federal do México. A FIEL substitui a assinatura manuscrita, tanto nos documentos oficiais assinados por servidores públicos como nos procedimentos realizados pelos cidadãos pela Internet. O software de processamento de assinatura eletrônica se baseou no aplicativo Portafirm@, software livre do governo espanhol.
- **Registro do cidadão:** desenvolvimento sob medida, com lançamento previsto para meados de 2014, e que consiste em um repositório único de dados e documentos de todas as informações administrativas relativas ao cidadão.
- **Notificações telemáticas:** permite o envio de comunicações escritas, com protocolos oficiais de notificação e confirmação de recebimento com pleno valor jurídico. Desenvolvido em software livre, é baseado na plataforma Notific@, do governo espanhol.
- ***Bus* de serviços:** interconecta os módulos do sistema entre si e com sistemas externos. É um componente central do mecanismo de processamento, pois oferece um esquema otimizado de compartilhamento de informações. O módulo utilizado é baseado em software livre existentes no mercado (ESB Apache Service Mix).
- **Inteligência de negócios:** oferece recursos de exploração da informação, geração de relatórios, estatísticas e painéis de comando dos negócios. Foi usada a ferramenta de software livre Pentaho.
- **Gerenciamento de documentos:** baseado na plataforma de software livre Alfresco, gerencia o ciclo de vida de todos os documentos digitais, garantindo seu armazenamento seguro, único e completo.
- **Autenticação e segurança:** permite a autenticação dos usuários que desejem acessar o sistema, tanto no portal CIS-WEB como para a autenticação dos servidores públicos que acessam a plataforma de procedimentos. Baseado nos produtos de software livre Open-LDAP e JOSSO.
- **Corredor de pagamentos:** oferece as funcionalidades associadas a transações monetárias, com pagamento por cartão de crédito ou de débito. Foi usado o componente habilitador de pagamentos on-line desenvolvido na plataforma de processamento SIGEM, do governo espanhol.
- **Módulo de compromissos e turnos:** com desenvolvimento sob medida, implementa o uso de gestores digitais de turnos por meio de telas informativas implantadas em todo o CIS, onde são oferecidas informações sobre tempo de espera e assistência para a coleta de informações sobre picos de demanda, de grande utilidade para o dimensionamento do pessoal.
- ***Contact center:*** adaptação e integração de aplicativos de centros de atendimento de chamadas (*call center*) dos fabricantes Asterisk e Avaya. Gerencia os contatos via telefone, bate-papo e e-mail, integrando-se perfeitamente à plataforma de processamento digital.

Finalmente, cabe mencionar que, para a execução dos processos, o sistema de TI é auxiliado por dispositivos periféricos para a captura e processamento de imagens de fotografias faciais e impressões digitais.

Infraestrutura

O modelo CIS deveria incluir a construção da infraestrutura que possibilitasse a nova abordagem da gestão de procedimentos e atendimento ao

Figura 10. Arquitetura do sistema CIS



Fonte: Dados dos autores, com informações fornecidas pelo estado de Puebla.

cidadão. Assim, o projeto incorporou a construção, na cidade de Puebla, de um complexo de edifícios cujo projeto levou em consideração a missão a ser desempenhada pelo CIS, ou seja, proporcionar excelência no atendimento à população. Por esse motivo, o projeto de arquitetura combina elementos que acentuam a luminosidade, amplitude de espaços, conforto, estruturas com linhas simples e modernas e abriga elementos característicos da estética de Puebla, como o artesanato de Talavera que decora as fachadas dos três edifícios. Percebe-se um alto grau de limpeza, ao passo que o mobiliário interior é moderno e sua distribuição favorece a transparência (todos veem quem atende a quem, e como).

A infraestrutura desenvolvida para o CIS da cidade de Puebla é composta por três edifícios de quatro andares, totalizando uma área construída de 63.605 m2. O edifício Executivo (18.500 m2) abriga principalmente repartições públicas que não atendem ao público. O edifício Norte (21.500 m2) abriga órgãos que trabalham com procedimentos federais e municipais. O edifício Sul (23.500 m2) dedica seu pavimento térreo a procedimentos estaduais, um espaço destinado a uma entidade bancária e espaços para estabelecimentos comerciais, no ramo da alimentação ou outros.[56] Os três edifícios estão situados em torno de um espaço livre (praça) de 10.000 m2, destinado a eventos com capacidade para 12.000 pessoas, abaixo do qual há três pavimentos de estacionamento com capacidade para 1.200 veículos.

Os ambientes, salas de espera equipadas com assentos e fluxos de pessoas no interior dos edifícios foram dimensionados com folga suficiente, ao passo que a organização dos guichês e módulos de atendimento transmitem uma sensação de transparência e proximidade com o usuário. O CIS conta com um módulo de recepção, 60 guichês e 9 postos especializados de atendimento. Conseguiu-se uma dimensão equilibrada que evita

[56] Em dezembro de 2013 esses espaços estavam em processo de habilitação.

Vista panorâmica de um dos edifícios do CIS

longas filas, facilita a circulação no seu interior e, ao mesmo tempo, maximiza o aproveitamento das instalações. Os tempos de processamento, entendidos como a interação entre o gestor e o cidadão atendido no guichê, variam entre 2 e 30 minutos, dependendo da complexidade e dos requisitos administrativos do procedimento em questão. Vale ressaltar que para a configuração interior dos edifícios levou-se em consideração um estudo de demanda realizado pela equipe da DDAMR, onde foram analisados os tempos e movimentações de pessoas nos quiosques de atendimento que já funcionavam na cidade de Puebla, estimando-se assim o fluxo que teria o CIS.[57]

Vários aspectos do modelo foram considerados para que os cidadãos tivessem a maior sensação de conforto e modernidade: a sinalização, indicando os diferentes setores e os procedimentos oferecidos em cada mostrador, a manutenção diária dos edifícios, evidenciada pela sua limpeza, o novíssimo equipamento de TI e o acesso especial para cadeirantes.

Os edifícios contam com cabeamento estruturado, uma conexão dedicada com grande largura de banda e conectividade sem fio. Por outro lado, no edifício Sul foi criado um setor com computadores para uso do público, com a assistência de um funcionário quando necessário.

As instalações do CIS têm capacidade para cerca de 1.800 servidores públicos de órgãos estaduais e outras entidades ali localizadas, que realizam seu trabalho diário nas instalações do complexo em funções de gestão não vinculadas à gestão de procedimentos ou o atendimento ao público.

Modelo organizacional do CIS

Os CIS abrigam 155 procedimentos, dos quais 121 em nível estadual (correspondentes a 19 órgãos), 25 em nível federal (dos quais 15 são oferecidos pelo estado de Puebla), 5 procedimentos de nível municipal e 4 de autarquias. Todos os procedimentos de grande impacto fazem parte desse conjunto. A estratégia de desenvolvimento do CIS para o futuro prevê a inclusão da totalidade dos procedimentos estaduais, bem como a incorporação gradual de novos serviços dos níveis federal e municipal por meio da elaboração de convênios e acordos de colaboração. Além disso, o roteiro atual do CIS prevê a digitalização completa de todos os procedimentos e serviços oferecidos pelo governo do estado por meio da plataforma digital a partir de junho de 2014.

Segundo estudos realizados pela DDAMR, os procedimentos mais procurados são a emissão ou renovação da carteira de motorista, a emissão do título eleitoral (que também serve como documento de identidade) e a certidão negativa de antecedentes criminais. No entanto, cabe apontar que existe uma elevada demanda sazonal para outros serviços, como, por exemplo, os associados ao pagamento de impostos e, em particular, o de controle veicular.

O CIS é gerenciado pela DDAMR por meio de um Coordenador Regional de Operações, que zela

[57] Segundo o portal www.puebla.gob.mx, há 7 quiosques de atendimento localizados em diferentes cidades do estado. O estudo de demanda tomou como referência o quiosque Plaza San Pedro da cidade de Puebla.

pelo cumprimento dos processos e normas, sua melhoria contínua e a articulação com as diversas instituições e entidades envolvidas, tanto externas quanto do governo do estado.

Conforme já mencionado, o modelo CIS está estruturado sobre os paradigmas de guichê único e multicanalidade do atendimento ao cidadão. O guichê único implicou o estabelecimento de acordos de cooperação com os outros órgãos públicos, pelos quais foi possível atraí-los ao CIS, compartilhar infraestrutura e os serviços associados, conseguindo-se, em muitos casos, o intercâmbio de informações em formato eletrônico, já que não existe uma plataforma de interoperabilidade.[58] O CIS é franqueado às instituições que pretendam aderir, desde que seus procedimentos já estejam digitalizados.

A prestação de informações aos cidadãos conta com um guia de procedimentos on-line. Como complemento a esse guia, e para dar informações sobre o andamento de um procedimento específico, há um *contact center*, que atende aos cidadãos por telefone, e-mail ou bate-papo.

O novo mapa de processos foi automatizado por meio de ferramentas de tecnologia da informação, o que permite a execução mais robusta dos processos (por meio da redução dos erros típicos do processamento manual), maior eficiência, redução do tempo de execução e possibilidade de mensurar e analisar automaticamente o desempenho da organização.

O CIS presta atendimento ao cliente com um quadro próprio composto por 213 servidores, dos quais 72 atendem no edifício Norte (procedimentos municipais e federais) e 119 no edifício Sul (procedimentos estaduais). Além disso, o CIS conta com 7 pessoas que atendem no *contact center*, e uma equipe de 15 profissionais presta serviços de suporte de rede, assistência de TI aos usuários e gerenciamento do *data center*. É importante mencionar que o governo do estado arca com todos os custos fixos de funcionamento do CIS. Os órgãos de outros escalões de governo que funcionam no CIS não arcam com esses custos.

Quanto ao atendimento ao público, o CIS definiu e implementou uma nova estrutura de padrões de qualidade de atendimento, aplicável a todos os canais de oferta de procedimentos possíveis. Essa estrutura de qualidade faz parte do Manual de Procedimentos de Atendimento do CIS, que inclui o plano de gestão de talentos e atividades de formação contínua, que asseguram e mantêm os valores de qualidade e excelência no atendimento ao cidadão.

Como parte da melhoria contínua e com vistas a maximizar o nível de satisfação dos cidadãos, o modelo CIS inclui o processo de gerenciamento de reclamações e sugestões. Com relação à satisfação do cidadão, cabe citar que, em março de 2013, a três meses do início das operações do CIS, foi realizada uma pesquisa que revelou um alto índice de satisfação dos cidadãos.[59] A pesquisa perguntou sobre a satisfação dos usuários em temas como: i) atendimento recebido pela equipe do CIS, ii) tempo de espera para realizar procedimentos e/ou receber serviços, iii) duração do procedimento e/ou serviço e iv) transparência dos serviços. Também foram avaliadas outras questões relacionadas à percepção do serviço em geral. A população pesquisada tinha de dar uma nota de 1 a 5 a cada aspecto avaliado, onde 1 equivalia a "excelente" e 5 a "péssimo". As classificações atribuídas pelos cidadãos a essas diferentes dimensões ficaram, em média, entre 1,60 e 2,03, ou seja, estavam entre os níveis "excelente" e "muito bom".

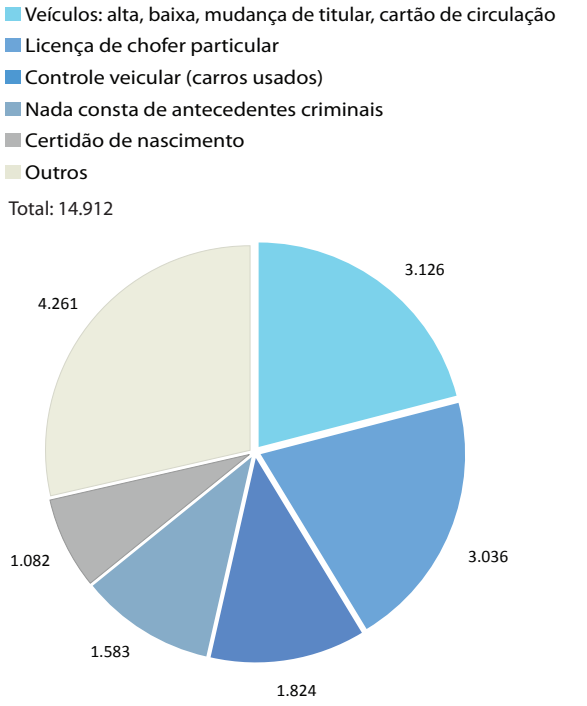
Ampliação do modelo

O modelo CIS não se restringe à cidade de Puebla, mas é concebido como um conjunto de CIS

[58] A existência de uma plataforma de interoperabilidade segue parâmetros institucionalizados e aprovados de intercâmbio de informações.

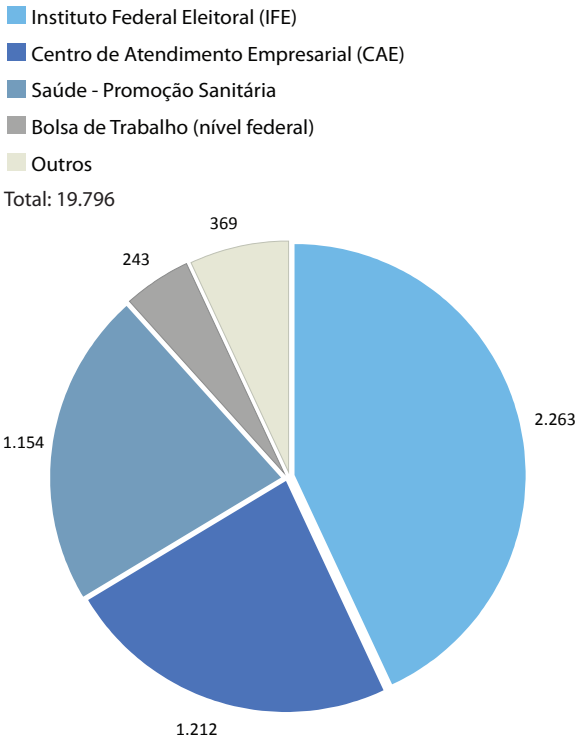
[59] A pesquisa foi realizada pela equipe da DDAMR da Secretaria de Finanças durante o mês de março de 2013. A metodologia utilizada foi uma pesquisa com duas questões discursivas, seis questões na Escala de Likert, uma questão dicotômica e uma questão de escolha. Ver o documento "Resultado de Encuesta de Satisfacción aplicada a Ciudadanos que realizaron un Trámite y/o Servicio en el CIS".

Figura 11. Procedimentos de nível estadual realizados no CIS em dezembro de 2013



Fonte: Autores.

Figura 12. Procedimentos perante entidades federais realizados no CIS em dezembro de 2013



Fonte: Autores.

distribuídos por todo o território. Por meio dessa rede, os benefícios do novo modelo são estendidos a outros municípios, mantendo uma estrutura padrão para o desenho arquitetônico, os processos, o atendimento ao público, a organização, a infraestrutura de tecnologia, a gestão de talentos e a comunicação institucional. Essa padronização tem uma certa flexibilidade, de modo a permitir a adaptação às realidades locais. Como exemplo da padronização organizacional, vale citar que em todos os CIS os processos são executados com base nos mesmos manuais de procedimentos.[60] Todas as diretrizes arquitetônicas que embasam o projeto do complexo de edifícios da cidade de Puebla foram aplicadas ao CIS de Tehuacán, e continuarão a ser aplicadas nos CIS com previsão de implantação em outras localidades do estado.

A estratégia de ampliação do modelo tem duas linhas. A primeira linha estratégica consiste na reprodução do modelo CIS em outras 8 localidades de Puebla nos próximos 3 anos. O primeiro desses CIS foi inaugurado em 24 de abril de 2013, na cidade de Tehuacán, o segundo município mais populoso do estado. A partir dele, são prestados serviços a uma ampla região do sudeste do estado, onde há uma proporção considerável de pessoas procedentes de outros estados mexicanos, principalmente de Oaxaca e Veracruz.[61]

A segunda linha estratégica é transformar os quiosques de atendimento localizados em shopping centers e centros de alta afluência de cidadãos em Centros MiCIS, onde serão aplicados os mesmos

[60] Ver a Candidatura do Governo do estado de Puebla ao concurso GobernArte, especificamente a seção "Adaptabilidade" correspondente à seção "Justificação", disponível em: www.iadb.org/gobernarte.

[61] Os serviços são prestados a não residentes provenientes de estados vizinhos.

Emissão do título de eleitor: cooperação entre o Governo do estado e o Governo Federal

O Instituto Federal Eleitoral (IFE) é uma autarquia federal responsável pela emissão dos títulos de eleitor, concedido aos cidadãos maiores de 18 anos. Esse procedimento é realizado em unidades do IFE em todo o México.

O Governo de Puebla propôs ao IFE a incorporação dos procedimentos de sua alçada ao CIS e chegou a um acordo com vantagens para ambas as partes. O CIS conseguiu oferecer à população de Puebla sete procedimentos gerenciados pelo IFE, inclusive um muito procurado que é a entrega do título de eleitor, enquanto o IFE ocupou instalações modernas sem ter de arcar com os custos de locação ou funcionamento do local, o que lhe proporcionou uma economia anual de cerca de MEX$ 683.000.

O IFE aproveitou a oportunidade para melhorar seus processos e iniciar suas atividades no CIS com dispositivos de última geração (equipamentos de biometria, câmeras fotográficas, dispositivos de captura de assinaturas eletrônicas holográficas). As autoridades do IFE afirmaram que a incorporação ao CIS lhes permitiu melhorar a qualidade do atendimento a seus usuários e teve efeitos positivos sobre sua imagem institucional.[1]

Procedimentos do IFE antes e depois da transferência para o CIS.

[1] Apresentação do IFE durante a missão técnica da equipe do BID em Puebla, em dezembro de 2013, pelo Sr. Carlos Alberto Montero Catalán, porta-voz do Cadastro Federal de Eleitores.

modelos de processos, procedimentos e atendimento ao público e os mesmos elementos de imagem corporativa. Embora esses centros ofereçam menos procedimentos, aqueles oferecidos são os de alta demanda, cuja gestão deve manter os mesmos padrões de eficiência, transparência e qualidade em geral que os geridos no CIS. Devem ser transformados quatro centros, um na cidade de Puebla e três em outros municípios do estado.

3.3 Gestão do projeto de implantação do CIS

O projeto de implantação do modelo CIS começou com uma formulação conceitual, cujo primeiro passo foi a análise das melhores práticas nacionais e internacionais em gestão de processos e de atendimento ao cidadão. No nível internacional, foram estudadas as experiências da Holanda e de Cingapura,

e no nível nacional as experiências do estado de Querétaro, da Secretaria de Economia e do Serviço de Administração Tributária do governo federal e das empresas TELCEL e TELMEX.[62] Foram extraídas ideias de todas essas experiências, que foram incorporadas ao modelo.

Por outro lado, procedeu-se à realização de um diagnóstico da qualidade da prestação dos serviços, para o qual foi feito um estudo de volumes, tempos, requisitos e etapas dos procedimentos, identificando aqueles de maior impacto. Esse estudo, conforme mencionado acima, foi baseado nos procedimentos e serviços prestados nos quiosques de atendimento, mas também foram usadas informações do portal Tramitapue e entrevistas realizadas com câmaras de negócios.

Os estudos realizados evidenciaram os desafios que seriam enfrentados pelo projeto CIS para cumprir o objetivo de melhorar a gestão de seus procedimentos e proporcionar aos cidadãos excelência no atendimento. Entre eles, o projeto CIS devia incluir a ampliação dos espaços de atendimento ao cidadão, a melhoria da qualidade desse atendimento e a incorporação de ferramentas tecnológicas para introduzir eficiência e eficácia na gestão de procedimentos e do atendimento ao público.

Organização do projeto

O projeto CIS foi gerido no âmbito de um sistema de governança que incluía a Secretaria de Finanças e Administração e a Secretaria de Infraestrutura, com a DDAMR como a entidade que coordenou o projeto de melhoria da oferta de procedimentos e serviços e sua incorporação ao CIS.[63]

Conforme mencionado, o aprimoramento dos processos (reformulação e documentação) foi realizado em conjunto com os órgãos responsáveis, com participação dos principais intervenientes e detentores dos processos nas fases de concepção e validação. Para cuidar dos aspectos tecnológicos (automação dos processos e criação e implementação da plataforma tecnológica necessária), foi contratada uma empresa especializada. A DDAMR delegou a criação dos processos ao contratado que, juntamente com os principais intervenientes, os ajustou para adaptá-los ao esquema tecnológico de automatização, os implementou e validou o resultado com os referidos intervenientes.

Cronograma geral e custo do projeto

O projeto CIS foi dividido em três fases, conforme mostrado na Figura 13. A primeira fase, de projeto conceitual, teve duração de 6 meses; a segunda, de planejamento, projeto e aquisição, tomou 8 meses; e a terceira, de execução dos trabalhos e implantação dos produtos, demorou 10 meses.[64] Essa última fase englobou duas intervenções desenvolvidas em paralelo: a construção da infraestrutura física, que teve início em julho de 2011 e culminou com a inauguração do CIS em janeiro de 2013, e o desenvolvimento da infraestrutura tecnológica, que culminou com o lançamento da plataforma digital em junho de 2014.

O projeto CIS foi possível e teve uma execução de grande agilidade graças ao fato de a maior parte de seu alcance ter sido implementado no âmbito da parceria público-privada chamada de Projetos para a Prestação de Serviços (PPS). O marco jurídico para os PPS no estado de Puebla foi instituído em 2011. Esse instrumento permitiu concretizar um projeto de envergadura por meio do investimento privado, esquema que contribuiu para acelerar bastante sua execução, já que os aspectos administrativos, financeiros e de aquisições foram desenvolvidos no setor privado.

As características de um PPS são as seguintes:

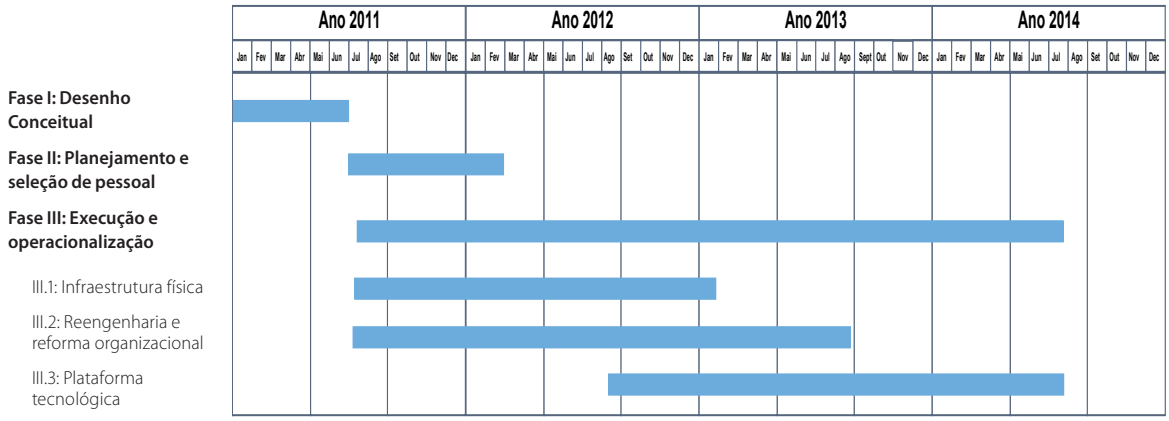
- Contrato de longo prazo em que são definidos os serviços a serem prestados pelo provedor,

[62] Entrevista com Roberto Quintana, 3 de dezembro de 2013.

[63] A Secretaria de Administração foi fundida à Secretaria de Finanças em 2011 como parte da reforma organizacional realizada no âmbito da Lei Orgânica da Administração Pública Estatal.

[64] Informações contidas na candidatura apresentada pelo Governo do estado de Puebla no concurso GobernArte: a arte do bom governo, em setembro de 2013.

Figura 13. Cronograma das três fases do projeto CIS



Fonte: Autores.

seus níveis de qualidade, padrões de desempenho e mecanismos de dedução de pagamento.

- Em contrapartida à prestação desses serviços, o provedor recebe pagamentos periódicos, que são registrados pelo governo como despesa corrente e têm prioridade no processo orçamentário. Os pagamentos são efetuados de acordo com a disponibilidade e qualidade dos serviços prestados.
- Há uma divisão clara dos riscos entre os setores público e privado.
- Os PPS são financiados por um empreendedor privado ou por bancos comerciais e/ou de desenvolvimento. Durante a vigência do projeto, os ativos podem ser de investidores privados ou do governo (concessão).
- Ao final do prazo do PPS, a infraestrutura torna-se propriedade do governo.

A obra civil foi executada em duas etapas. A primeira, com orçamento em torno de MEX$ 200 milhões, foi diretamente arcada pelo governo de Puebla. Esta fase teve como objetivo a construção dos estacionamentos e da praça central (*zócalo*). A segunda etapa foi realizada em um esquema de PPP e teve como objetivo a conclusão do complexo com a construção de 3 edifícios. O governo de Puebla pagará ao investidor 24 parcelas anuais de MEX$ 139 milhões, acrescidas do IVA.

A simplificação de processos foi realizada pelo próprio governo de Puebla, sem a necessidade de desembolsos, enquanto a automação dos processos teve custo de cerca de MEX$ 17 milhões.

3.4 Fatores de sucesso, recomendações para sua adaptação e desafios para o futuro

Como já mencionado, o CIS entrou em funcionamento em janeiro de 2013. Os benefícios gerados são muito significativos, tanto na melhoria da qualidade do serviço prestado aos cidadãos como na redução de custos operacionais, não apenas devido à racionalização do espaço físico mas também em resultado da simplificação e aprimoramento dos regulamentos. São os próprios cidadãos que destacaram as melhorias alcançadas: melhoria do tratamento, comodidade das instalações, redução da quantidade de deslocamentos, transparência, eficácia e eficiência na realização de seus procedimentos.[65]

A redução das despesas operacionais com edifícios se deve ao fato de o governo do estado ter deixado de pagar o aluguel de vários imóveis onde os

[65] Pesquisa de satisfação aplicada aos cidadãos que realizaram um procedimento e/ou receberam um serviço no CIS em março de 2013 e entrevistas pessoais realizadas no CIS de Puebla em 4 de dezembro de 2013.

cidadãos eram atendidos. Com a abertura do CIS, foram cancelados 12 contratos de locação de imóveis, o equivalente a uma área de 20.467 m2. Por outro lado, a simplificação e automatização de processos permitiu reduzir os custos operacionais de escritório (papelaria, serviço de impressão, etc.)[66] e o tempo necessário para a execução de várias tarefas pelos servidores, tanto de atendimento como de retaguarda. Para estimar as economias em custos diretos e indiretos, bem como de tempo, foi adotada como referência a metodologia Modelo de Custo Padrão (MCP).[67]

A simplificação e automatização de processos permitiu enxugar etapas e padronizar procedimentos. A sistematização das informações sobre os requisitos e procedimentos e sua disponibilização à população por meio de ferramentas de fácil acesso (Internet, telefone e sinalização) aumentou a percepção de transparência e proporcionou mais segurança aos cidadãos ao interagir com a administração. Por sua vez, a padronização da prestação dos serviços reduziu a discricionariedade administrativa e uniformizou o atendimento (os cidadãos têm de cumprir os mesmos requisitos e recebem o mesmo tratamento, independentemente da unidade a que recorrem).

Fatores de sucesso

Os principais fatores de sucesso no caso do CIS são os seguintes:

a. Concepção do projeto com uma abordagem multidisciplinar. A iniciativa foi concebida com uma visão holística, incorporando diferentes projetos que abordam todos os aspectos relacionados às questões de atendimento ao público: análise e reformulação de processos essenciais, reformulação organizacional para adaptar a instituição ao novo mapa de processos, incorporação de tecnologias da informação modernas, tanto para a automação de processos como para os procedimentos de coleta de dados, desenvolvimento de centros de atendimento ao público modernos e projetados visando maior conforto dos cidadãos, gestão de talentos e gestão de mudanças.

b. Forte apoio e compromisso do mais alto nível político. Ao tomar posse, em janeiro de 2012, governador do estado definiu o projeto de modernização e melhoria de serviços aos cidadãos como um dos compromisso de sua administração e o incorporou aos objetivos estratégicos do PED, assumindo decisivamente a liderança do projeto ao longo de seu desenvolvimento, encarregando-se de perto da supervisão de todos os seus aspectos. Além disso, tanto sua formação como sua experiência à frente da Secretaria de Finanças e Desenvolvimento Social do estado de Puebla[68] podem ter contribuído para moldar sua visão, compreender a importância desse tipo de projeto e o papel fundamental da liderança política para a sua concretização.

c. Liderança e experiência da equipe executiva. A experiência anterior da equipe gestora em projetos de modernização governamental no nível federal foi importante para tratar com as complexidades e desafios inerentes a um projeto dessa natureza.[69] Como em muitos pro-

[66] Com o programa "Papel Zero", o Governo do estado procura reduzir o consumo de papel, por meio de câmeras digitais, scanners e plataformas digitais para a captura e armazenamento de dados.

[67] O MCP, desenvolvido pela SCM Network, é uma metodologia para medir a carga administrativa imposta pela regulamentação às empresas, empregada em vários países, inclusive Dinamarca, Holanda, Noruega, Reino Unido e Suécia.

[68] Conforme indica o currículo resumido incluído no website do estado de Puebla (http://www.puebla.gob.mx/index.php/gobierno/gobernador, consultado em 1º de março de 2014), nesse cargo obteve uma certificação de qualidade ISO -9000, lançou um programa para agilizar e dotar de transparência os procedimentos via Internet e conseguiu aumentar a base de contribuintes e a arrecadação tributária em mais de 170% sem a necessidade de aumentar os impostos.

[69] Roberto Quintana liderou o projeto de modernização governamental na Secretaria da Função Pública do Governo Federal, onde atuou como Diretor Geral Adjunto de Simplificação Normativa entre 2000 e 2011.

jetos, as habilidades pessoais de liderança também desempenharam um papel fundamental. Não é mera coincidência que o líder do projeto combinasse três características fundamentais: advogado com sólida experiência em direito púbico, conhecimento e experiência em gestão e visão modernizadora. Em muitos casos, para serem concretizadas as melhorias identificadas exigem mudanças normativas em áreas de competência de diversos órgãos. A eliminação dos obstáculos normativos requer um profundo conhecimento de direito público e capacidade de liderar o trabalho em equipe imprimindo uma visão comum a todos os envolvidos. Isso faz com que seja uma grande vantagem para todo projeto de modernização contar com um advogado que apoia plenamente as mudanças.

d. **Condução do projeto pela Secretaria de Finanças e Administração.** A gestão do projeto CIS por uma divisão da Secretaria de Finanças e Administração foi crucial para o sucesso do processo de implementação. A proximidade com essa Secretaria deu maior controle sobre a concepção e execução de políticas públicas sobre eficiência, qualidade e melhoria regulatória, além de ter facilitado a incorporação de outras secretarias ao projeto, já que ela conta com o poder de aprovar reestruturações, salários e capacitações.

e. **Cooperação entre entidades e níveis de governo.** Embora a realização de procedimentos seja autônoma e aplicável a cada entidade participante do CIS, foram identificados pontos em comum entre as diferentes entidades e órgãos dos três níveis de governo com vistas à sua incorporação ao CIS, buscando sempre situações vantajosas para todas as partes. A estreita coordenação e alinhamento de objetivos permitiram aproveitar as vantagens da concentração de procedimentos e serviços no mesmo edifício.

f. **Mecanismo de implementação por meio de um esquema público-privado.** A adoção de um mecanismo como o PPS permitiu ao governo de Puebla realizar um projeto de alta complexidade e envergadura em um prazo curtíssimo, com uma redução importante do risco fiduciário, sem perder de vista o nível de qualidade dos serviços ao longo de todo o período de execução (24 anos).

Recomendações para a sustentabilidade e adaptação do modelo CIS em outros contextos

A experiência do modelo CIS de Puebla oferece algumas recomendações que podem servir a outros governos que se proponham a melhorar a qualidade do atendimento ao público e da gestão de procedimentos, entendendo que o problema deve ser abordado de forma holística. Abaixo destacamos as mais importantes:

a. **Investir no atendimento presencial ao público.** Em momentos em que parece que não pode haver um projeto de modernização do estado que não esteja concentrado na Internet ou em tecnologias da informação, a aposta em um projeto fortemente voltado para a infraestrutura física visando ao atendimento ao público parece uma opção muito arriscada. No entanto, o CIS mostra que é possível investir de forma ambiciosa no atendimento presencial ao público.

b. **Buscar mecanismos de parceria público-privada.** A fim de eliminar o impacto de um investimento direto, convém estudar a possibilidade de utilizar algum mecanismo de parceria público-privada, existente ou a ser criado.

c. **Antecipar um esquema de melhoria contínua como parte da visão inicial que garanta a sustentabilidade.** A modernização da gestão requer projetos que a iniciem ou que a impulsionem. Contudo, o investimento nesses projetos

fará sentido se, uma vez concluídos, for mantido um esquema de melhoria contínua que lhe dê sustentabilidade. A melhoria contínua é um processo cíclico que engloba todos os processos da organização e envolve todos os funcionários, e para isso é necessário um trabalho permanente no sentido de manter o comprometimento dos funcionários com a organização. Pode ser de grande utilidade contar com uma unidade dentro da organização que se dedique à manutenção da melhoria contínua em todas as áreas.

d. Conceber o projeto como uma iniciativa multidisciplinar, considerando as relações entre todos os intervenientes envolvidos (estrutura de governança). Os projetos desse tipo exigem, em suas etapas iniciais, que se defina o modelo de negócios a ser implementado, a governança do projeto e do modelo, seus processos e procedimentos, os níveis de qualidade de serviço, as especificidades de cada canal de atendimento, os ajustes necessários ao marco regulatório, o modelo de relacionamento com eventuais parceiros (que deve incluir as cláusulas básicas dos convênios que venham a ser firmados, com as condições a serem cumpridas por aqueles que virão a participar e os benefícios a serem proporcionados pelo CIS) e as diretrizes arquitetônicas.

e. Analisar intervenientes. A unidade gestora do projeto terá de definir o papel de cada parte interessada, as atividades das quais deverão participar, os momentos oportunos para sua incorporação e como se dará essa participação. A definição da participação das áreas responsáveis por cada processo e as áreas de comunicação, aprimoramento dos regulamentos, gestão e tecnologias da informação são particularmente importantes. Devem ser previstas atividades de negociação e capacitação.

f. Incluir a cadeia de valor dos processos. Para que os produtos gerados por um programa de fortalecimento institucional sejam sustentáveis, deve-se abranger a totalidade da cadeia de valor dos processos. Isso implica assegurar a solidez das áreas de atendimento (*front office*) e de retaguarda (*back office*). A desvantagem dos projetos de melhoria centrados no *back office* é que, por serem tecnicamente determinantes, seus resultados não são facilmente perceptíveis e, portanto, exigem um esforço extra para explicar sua necessidade e arregimentar apoio. Exemplos de projetos de *back office* são as reformulações de processos e todas as adaptações internas dali derivadas (reestruturação organizacional, atividades para gerenciar as mudanças, incorporação de tecnologias da informação, capacitação do pessoal, melhoria nos ambientes de trabalho). Para superar essa desvantagem, deve-se procurar apresentar esses projetos como parte de um programa maior cuja aceitação seja mais direta, mais evidente para a população e para os tomadores de decisões. Em outras palavras: deve-se evitar realizar projetos com foco no *back office* sem clara vinculação com produtos tangíveis para o público.

g. Importância da gestão de mudanças. A implantação do paradigma de gestão por processos implica em mudanças institucionais profundas, que devem ser realizadas corretamente durante o projeto. Tradicionalmente, os órgãos públicos são organizados em unidades verticais relativamente isoladas, o que obriga a população a enfrentá-las em instâncias sucessivas e não como se fossem parte da mesma organização. Por outro lado, na organização orientada a processos, projetada para proporcionar valor ao cliente (neste caso, os cidadãos), os fluxos de trabalho perpassam a organização de forma transparente para os cidadãos. Assim, passar do modelo tradicional para o modelo de processos implica uma mudança cultural relevante em dois aspectos: i) a tomada de decisões e a execução de atividades tornam-se

dependentes do valor fornecido direta ou indiretamente aos cidadãos, e ii) a colaboração interna é estabelecida de modo que as informações fluam ao longo dos processos. A boa gestão de mudanças deverá ser aplicada a essas alterações, cujo impacto sobre alguns funcionários pode ser considerável.

Desafios para o modelo CIS

Conforme mencionado, o CIS foi implementado por meio de um esquema PPS, no qual o empreendedor privado explora o edifício, seus serviços e a manutenção do sistema. Isto implica que será necessário analisar e definir um plano que garanta a sustentabilidade do modelo no longo prazo, quando os ativos forem revertidos para o governo de Puebla.

O modelo CIS apresenta desenvolvimento apenas incipiente de sua capacidade de aumentar a arrecadação com a venda de serviços a particulares. As principais fontes de renda a explorar são a locação de salas ou da praça central para eventos, a cobrança pelo uso do estacionamento por períodos prolongados e a locação de espaços para estabelecimentos comerciais (bancos, restaurantes, etc.) no piso térreo dos edifícios. Essas receitas permitem cobrir parte dos pagamentos anuais devidos ao investidor. Por outro lado, considerando que o governo do estado assume as despesas operacionais das instalações do CIS, será necessário avaliar a sustentabilidade desse sistema e analisar a possibilidade da distribuição equitativa dos custos entre as várias entidades ali localizadas.

Um elemento essencial para os processos de melhoria de serviços aos cidadãos é a identificação das pessoas como um mecanismo para obter informações precisas sobre suas necessidades de modo a gerar intervenções que atendam suas necessidades específicas. O CIS enfrenta o desafio de incorporar paulatinamente o modelo de procedimentos a cargo do Registro Civil de Puebla.

Finalmente, como mencionado, um dos principais desafios será a implementação do esquema de melhoria contínua. O modelo CIS deverá estar preparado para evoluir continuamente, adaptando-se a uma realidade em constante mudança, e sua sustentabilidade deverá ser assegurada por meio do controle adequado da qualidade dos serviços prestados, tanto pelo governo de Puebla como pelos demais órgãos que prestam atendimento no CIS, e da gestão adequada de talentos que resulte em melhorias contínuas do desempenho e das capacidades do pessoal.

Brasil. Programa de soluções integradas da JUCEPE

Pernambuco

O estado de Pernambuco está situado na região nordeste do Brasil. De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, sua população é de 9.208.550 de habitantes, distribuída em 185 municípios. Com um PIB de cerca de R$ 104.394 bilhões (ou cerca de U$ 44.234 bilhões), Pernambuco é a segunda economia da região, sendo superado apenas pela Bahia. Em relação ao PIB brasileiro, o estado ocupa a 9ª posição. Com relação ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM, Pernambuco atingiu em 2010 o índice 0,673, valor inferior à média nacional de 0,727, ocupando a 3ª posição entre os estados nordestinos e a 19ª posição entre todos os estados brasileiros. A renda per capita da população é de R$ 525.64 (cerca de U$ 223), ficando abaixo da média nacional que é de R$ 793.87 (cerca de U$ 336), sendo o 18º colocado entre os 27 estados da Federação.

Antecedentes do Programa de Soluções Integradas

A Junta Comercial de Pernambuco – JUCEPE

A Junta Comercial de Pernambuco - JUCEPE é uma autarquia estadual criada pela Lei n.º 5.792, de 30 de abril de 1966, vinculada administrativamente à Secretaria de Desenvolvimento Econômico do estado de Pernambuco e, tecnicamente, ao Departamento de Registro Empresarial e Integração - DREI[70]. Com sede na cidade do Recife, capital do estado, e jurisdição em todo o território estadual, a JUCEPE é o órgão administrador e executor do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins em Pernambuco.

A JUCEPE tem como missão legalizar, arquivar e executar os serviços de registros públicos de empresas mercantis e atividades afins no estado de Pernambuco, tendo em vista os valores de compromisso, ética, respeito, cortesia, presteza, valorização das pessoas,

[70] O DREI é o órgão do Governo Federal Brasileiro que tem a função de coordenação, normatização, articulação e supervisão dos órgãos e entidades envolvidos na integração para o registro e legalização de empresas. Além disso, compete ao Departamento estabelecer diretrizes, normas e implementar as medidas relativas ao Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins (RPEM), bem como solucionar dúvidas na interpretação das leis, regulamentos e demais normas a ele relacionadas, uniformizando as interpretações legais. Forma em conjunto com as Juntas Comerciais o Sistema Nacional de Registro de Empresas Mercantis (SINREM).

celeridade nos processos e satisfação dos clientes, entre outros. Sua visão de futuro é ser reconhecida e referenciada por todos os estados do Brasil como um exemplo de organização pública, ágil em seus processos, que atende às expectativas dos clientes e proporciona bem-estar e satisfação aos seus funcionários. O Colegiado de Vogais da JUCEPE é composto por 17 titulares e seus respectivos suplentes, representando, além do Governo Estadual e da União, um total de 11 entidades da sociedade civil: a Associação Comercial de Pernambuco, o Conselho Regional de Administração, o de Contabilidade, o de Economia, a Federação da Agricultura do estado, a Federação do Comércio do estado, a Federação das Indústrias do estado, a Ordem dos Advogados do Brasil, a Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis, a Federação das Empresas de Transporte de Cargas do Nordeste e a Federação das Associações de Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

De acordo com informações da JUCEPE, até 2004, o principal problema enfrentado pelos empreendedores era o longo tempo necessário para a conclusão dos processos de legalização de um negócio. Além disso, havia má qualidade na formação do processo. Cerca de 45% dos processos eram interrompidos por exigências e levava-se, em média, cerca de 45 dias para se abrir uma empresa. A demora era causada pela ineficiência do serviço prestado pelas diversas entidades devido à falta de controle e padronização de processos, dúvidas sobre a efetivação do pagamento das custas processuais, fraudes e uso indevido de documentos, falta de integração e não compartilhamento de documentos com outros órgãos e os diversos deslocamentos de clientes e funcionários, que geravam uma grande quantidade de processos em "exigência" (com documentação incompleta ou incorretamente elaborados).

As dificuldades identificadas em Pernambuco parecem ser a realidade do sistema brasileiro de forma geral, como demonstra o estudo "*Doing Business* 2014" do Banco Mundial. A partir de uma análise da regulamentação de abertura e encerramento de empresas de 189 economias, foi estabelecido um ranking da facilidade de se fazer negócios, onde as economias com posições mais elevadas possuem um ambiente regulatório mais favorável à abertura e funcionamento de empresas locais. O Brasil ficou em 116º lugar entre os 189 países avaliados, atrás de outros grandes mercados emergentes, como África do Sul, em 41º, México, em 53º, e Rússia, em 92º. Entre os países da América Latina e Caribe, o Brasil ficou na 22ª posição entre os 32 países avaliados.

Outro estudo relevante para a compreensão da situação brasileira e reforço do argumento inicial é o "The Global Competitiveness Report 2013–2014", do Fórum Econômico Mundial, que analisa indicadores de competitividade e sustentabilidade em 148 economias, incluindo uma análise dos fatores problemáticos ao ambiente de negócios. No ranking de competitividade global, o Brasil aparece como o 56º colocado entre os 148 avaliados, ficando atrás de México (55º), África do Sul (53º), Chile (34º), China (29º), porém à frente de Índia (60º) e Rússia (64º).

Visando reduzir o tempo médio do registro e melhorar o atendimento aos clientes, com consequente melhoria do ambiente de negócios, a JUCEPE adotou um conjunto de medidas visando à simplificação de procedimentos, consubstanciadas no **Programa de Soluções Integradas** (PSI).

O processo foi liderado pela equipe interna da JUCEPE e contou com apoio da liderança da organização. A equipe de tecnologia da informação, composta por 11 técnicos com formação na área, constituída para implementar o projeto, teve papel fundamental não apenas nos aspectos iniciais de adoção das inovações, mas sobretudo na consolidação dos avanços.

Fatores que impulsionaram a inovação

Antes, porém, de analisar de forma mais detida o Programa, serão apresentados dois fatores externos que criaram um contexto favorável à implantação das medidas de simplificação. Estes fatores impulsionaram a iniciativa de reforma e, portanto, são

importantes não apenas para a compreensão do contexto em que as medidas foram adotadas, mas também do tipo de alteração priorizada.

Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM

Em 2006, o sistema brasileiro foi objeto de uma edição subnacional do estudo do Banco Mundial, o "*Doing Business* no Brasil", que analisou o sistema de registro empresarial brasileiro e concluiu que o mesmo é burocrático e, consequentemente, desestimulante ao melhor desenvolvimento do setor empresarial.

O "*Doing Business* no Brasil" apontou não apenas a necessidade de otimização dos processos (e consequente redução do tempo necessário ao registro societário na Junta), mas também da coordenação dos diversos órgãos federativos envolvidos na abertura de empresas. Nesse sentido, o estudo recomendou a implantação de reformas e demonstrou que, além de iniciativas coordenadas centralmente pelo governo Federal, há muito espaço para modernização por iniciativa de cada um dos estados da Federação.

A publicação da Lei nº 11.598, de 03 de dezembro de 2007, pode ser considerada uma resposta aos desafios de coordenação e simplificação de procedimentos apontados pelo Banco Mundial. Trata-se de uma iniciativa do governo federal para gerenciar o complexo sistema de registro nacional, com seus diversos atores e procedimentos, por meio da definição de diretrizes para a integração e simplificação do processo de registro e legalização de empresários e pessoas jurídicas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Lei nº 11.598/2007 institui a chamada Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (REDESIM), cujo objetivo é articular as competências dos órgãos e entidades, buscando compatibilizar, integrar e harmonizar as regras e procedimentos do Registro Mercantil, de modo a evitar duplicidade de exigências e garantir a linearidade do processo do ponto de vista do usuário.

Sua administração é feita por um Comitê Gestor, que conta com a participação da Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República e é integrado por órgãos e entidades do governo federal, estadual e municipal, responsáveis pelo processo de registro e legalização dos empresários, sociedades empresárias e sociedades simples. A participação é obrigatória para os órgãos federais e voluntária para os órgãos, autoridades e entidades não federais com competências e atribuições vinculadas aos assuntos de interesse da Rede.

Uma medida importante da REDESIM é a simplificação e uniformização dos requisitos de segurança sanitária, controle ambiental e prevenção contra incêndios, bem como a previsão de emissão de Alvará de Funcionamento Provisório, que permite o início de operação do estabelecimento imediatamente após o ato de registro, com vistorias após o início de suas operações (quando a atividade for de baixo risco).

Outra medida prioritária é a vedação de exigências de natureza documental ou formal, que excedam os requisitos pertinentes à essência dos atos de registro, inscrição, alteração e baixa de empresários ou pessoas jurídicas. Da mesma forma, não podem ser exigidos quaisquer documentos adicionais aos requeridos pelos órgãos executores do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e do Registro Civil de Pessoas Jurídicas.

Apesar de a legislação que institui a REDESIM não estar plenamente implementada, como demonstra a pesquisa de Sobottka et al. (2010), os avanços representados pela Lei nº 11.598/2007 são inegáveis. Ainda que avanços no sentido de coordenação dos diversos órgãos federativos envolvidos ainda sejam possíveis (e necessários), destaca-se que a regulamentação criou um contexto institucional favorável não apenas à implementação de iniciativas de simplificação e uniformização por parte das Juntas Comerciais e dos demais órgãos envolvidos no registro mercantil, mas, sobretudo,

de coordenação pelo nível central de governo da atuação dos diversos atores.

Alinhamento com a estratégia governamental do estado de Pernambuco

A explicitação de diretrizes claras pelo governo tem a capacidade de influenciar o planejamento e a atuação das unidades que compõem a administração, potencializando a implementação de iniciativas alinhadas com as diretrizes gerais, como pode ser observado no caso da implantação do Programa de Soluções Integradas da JUCEPE.

Os Mapas da Estratégia, que definem as perspectivas e objetivos que devem orientar toda ação governamental, preveem como uma das prioridades a atração de novos investimentos como impulsionadores do desenvolvimento econômico do estado e apontam claramente para a necessidade de criação de um ambiente favorável aos investimentos.

Embora as iniciativas implementadas pela JUCEPE não estejam literalmente citadas no desdobramento da estratégia do governo de Pernambuco, o escopo definido nas duas fases da intervenção encontra-se perfeitamente alinhado às diretrizes previstas nos Mapas.

Para o período de 2008 a 2011, foi definido como objetivo estratégico "implantar empreendimentos estruturadores e fortalecer as cadeias e arranjos produtivos", visando garantir as condições para que projetos estruturadores e investimentos públicos e privados saiam do papel. O Mapa também define como objetivos estratégicos interiorizar o desenvolvimento e ampliar e qualificar a infraestrutura para o desenvolvimento

Já o Mapa do período 2012 a 2015, por sua vez, propõe o objetivo de "consolidar o desenvolvimento, gerar emprego e renda, promover a economia do conhecimento e a inovação" orientada para a atração de investimentos, interiorização do desenvolvimento e consolidação de Pernambuco como polo logístico. Desta, ainda, como foco prioritário a consolidação e interiorização do desenvolvimento.

A tabela 3 sintetiza os mapas de estratégias para ambos os períodos.

4.2 Descrição do Programa de Soluções Integradas – PSI

O processo de reforma implementado pela Junta Comercial do estado de Pernambuco – JUCEPE, denominado Programa de Soluções Integradas, foi definido pela organização como "um conjunto de soluções tecnológicas integradas que possibilita a tramitação de documentos de forma objetiva e segura, proporcionando a desburocratização, agilidade e racionalidade no processo de abertura e fechamento de empresas em Pernambuco".

O programa pode ser dividido em duas grandes etapas, sendo que a primeira teve seus principais produtos entregues no período entre 2007 e 2010,

Tabela 3. Mapas da estratégia 2008-2015

Período	2008 a 2011	2012 a 2015
Objetivo	"Implantar empreendimentos estruturadores e fortalecer as cadeias e arranjos produtivos"	"Consolidar o desenvolvimento, gerar emprego e renda, promover a economia do conhecimento e a inovação"
Descrição	"Garantir as condições para que projetos estruturadores e investimentos públicos e privados saiam do papel, assumido a condição de orientar este movimento no sentido da desconcentração espacial, com surgimento e fortalecimento de cadeias produtivas complementares. "	"Orientada para a atração de investimentos, interiorização do desenvolvimento e consolidação de Pernambuco como polo logístico, além da exploração do potencial de geração de emprego do setor turístico. "

Fonte: Autores.

tendo como foco a eficiência dos processos internos da organização com a adoção de diversos aplicativos desenvolvidos por uma equipe interna. Já a segunda etapa, que teve início em 2011 e continuará em processo de implantação nos próximos anos, representa uma mudança na missão da própria organização, que amplia seu escopo de atuação e passa a liderar a integração de todo o processo de legalização plena de uma empresa. O foco da ação deixa de ser somente os processos internos da JUCEPE e passa a ser também a solução do problema do cliente nos demais órgãos de cadastro e licenciamento envolvidos no processo de legalização.

Uma visão geral das duas etapas pode ser visualizada abaixo como introdução para o detalhamento de trabalho desenvolvido ao longo deste período.

Tabela 4. Visão geral da reforma na JUCEPE

1ª etapa 2007 a 2010	2ª etapa 2011 a 2014
Foco na eficiência dos processos internos	Foco no cliente
JUCEPE buscando melhoria na formação do processo de abertura de empresas	JUCEPE como integradora das diversas entidades envolvidas no processo de abertura encerramento de empresas
Conjunto de soluções desenvolvidas internamente	Adoção de plataforma desenvolvida por terceiros e integração com soluções já desenvolvidas

Fonte: Autores.

Organização

Embora os resultados da primeira etapa de reforma da JUCEPE comecem a ser percebidos mais claramente a partir do ano de 2007, o processo tem início alguns anos antes e é marcado por duas iniciativas: a realização de um planejamento estratégico que identificou as principais necessidades de mudança em processos da organização para a melhoria do atendimento ao público e gestão interna e a contratação de uma equipe de tecnologia da informação que dotou a Junta Comercial da capacidade para o desenvolvimento de aplicativos que permitiria a informatização do processo de trabalho na organização.

O diagnóstico da necessidade de mudanças foi decisivo nas duas etapas da reforma, tanto com a identificação das necessidades de melhoria da prestação dos serviços sob responsabilidade da JUCEPE (primeira etapa) como na identificação das mudanças no ambiente externo, principalmente a partir da legislação federal que instituiu a REDESIM.

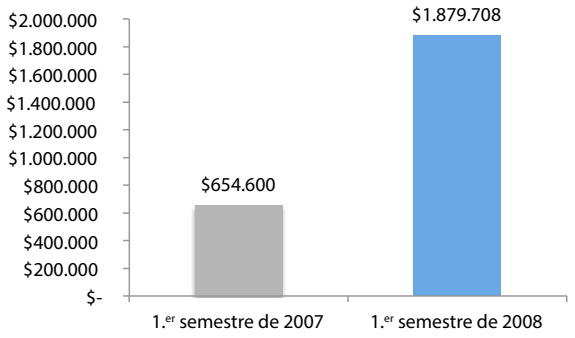
A formação de uma equipe técnica de tecnologia de informação é, possivelmente, o marco sustentador de todo o processo de reforma pelo qual passou a Junta Comercial. Embora seja essencial para a melhoria da prestação de serviços públicos para o cidadão, o desenvolvimento da capacidade institucional nessa área de tecnologia tem sido um grande desafio em todas as organizações públicas do país devido à dificuldade para atrair e reter recursos humanos especializados. Diante da ausência de uma política de recursos humanos que enfrente o problema, cada organização tem buscado soluções próprias. No caso da JUCEPE, a solução encontrada foi a contratação de uma empresa para o fornecimento de recursos humanos especializados em TI. A solução permitiu a formação de uma equipe de 11 pessoas, responsável por todo o desenvolvimento das soluções implantadas na primeira etapa da reforma. Contudo, o modelo adotado é também identificado como um dos principais riscos para a sustentabilidade da mudança, uma vez que toda equipe poderá ser substituída em caso de mudança da empresa fornecedora de recursos humanos, o que pode ocorrer a cada cinco anos quando, conforme a legislação do país, uma nova empresa fornecedora deve ser selecionada por meio de processo licitatório.

Resultados obtidos

Primeira etapa: melhoria dos processos internos da JUCEPE

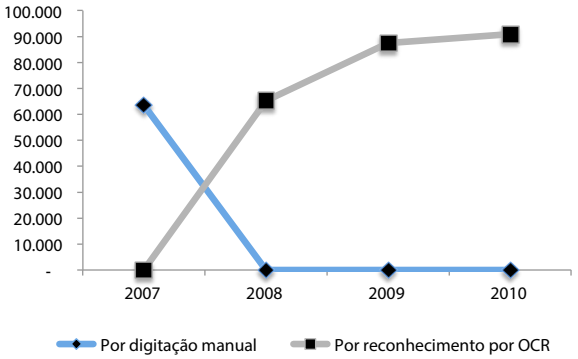
A primeira etapa da reforma empreendida pela Junta Comercial do estado de Pernambuco – JUCEPE foi composta pelo desenvolvimento de 4 soluções de

Figura 14. Comparativo de Arrecadação



Fonte: Dados administrativos da JUCEPE - Elaboração própria

Figura 15. Digitalização de processos



Fonte: Dados administrativos da JUCEPE - Elaboração própria

tecnologia de informação com foco na melhoria de seus processos internos, com impacto claro sobre a agilidade da prestação de serviços para a sociedade: i) solicitação de serviços online; ii) recepção do processo com confirmação do pagamento e recuperação dos dados coletados; iii) digitalização indexada dos documentos gerados na JUCEPE e disponibilização para clientes e órgãos conveniados; e iv) criação de ambiente seguro na web a partir do cadastro de usuário e disponibilização eletrônica do ato arquivado certificado digitalmente.

Solicitação de serviços online. Possibilitou ao usuário a identificação do tipo de serviço a ser executado e a emissão do Documento de Arrecadação Estadual para seu pagamento, condição para o início do processo na Junta. Ao gerar um número único, com código de barras, para a identificação do processo, a solução trouxe segurança e conformidade ao garantir a adequação entre os serviços solicitados e o pagamento devido.

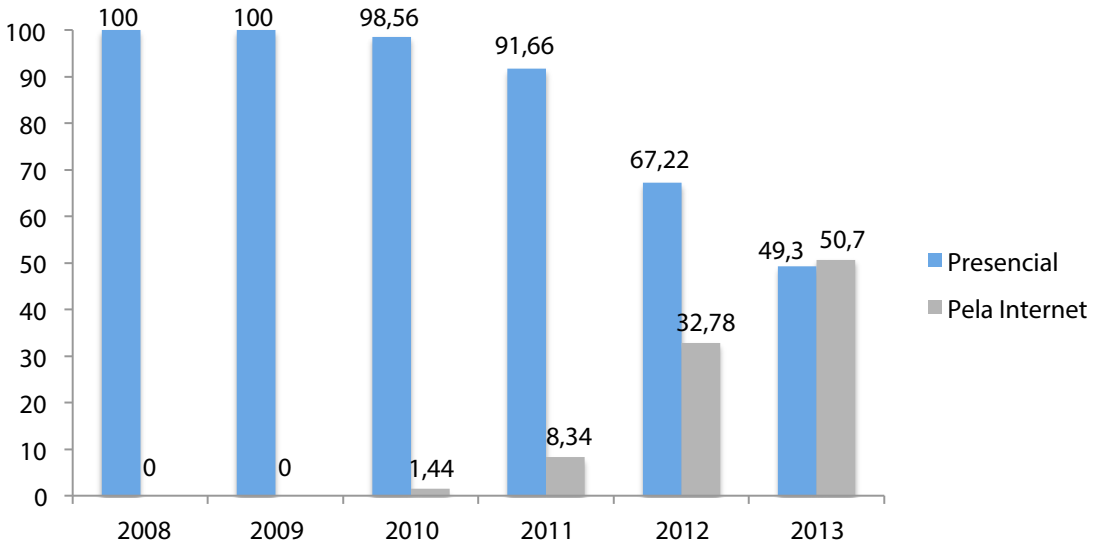
Recepção do processo. A segunda solução permitiu a recuperação dos dados já processados anteriormente. Por meio de leitura de código de barras, a solução elimina a atividade manual de digitação no balcão de atendimento e garante a confirmação eletrônica do pagamento das custas dos serviços solicitados. Assim, a solução para recepção dos processos soma-se à de solicitação de serviços e garante a tramitação apenas dos serviços devidamente pagos. Além da segurança em relação ao pagamento, a solução reduziu o tempo de atendimento, evitando que os processos fossem digitados manualmente pela equipe da JUCEPE. Conformidade e agilidade também marcaram essa etapa da implementação.

A soma das duas soluções apresentadas foi suficiente para a geração de resultados consistentes para o funcionamento da Junta Comercial. Podem ser destacados a ampliação da arrecadação e consequente sustentabilidade financeira da organização e a redução do tempo de atendimento do cliente no balcão, que foi reduzido em mais de 50%, para apenas 3 minutos.

A ampliação da arrecadação da JUCEPE merece destaque por ter se dado sem relação direta com o aumento dos emolumentos ou da quantidade de atendimentos realizados. A mudança se deve ao fim das fraudes com a informatização do processo de solicitação dos serviços, geração do boleto para o pagamento e confirmação da quitação dos valores devidos pelos solicitantes.

O período selecionado para comparação destaca um momento exatamente anterior ao processo de implantação das melhorias e o primeiro semestre completo após a adoção da nova sistemática de trabalho. Vale ressaltar que o impacto na arrecadação se deu a partir da garantia de que toda solicitação de serviço somente seria processada pela Junta após a confirmação que a tarifa devida já havia sido

Figura 16. Percentual de certidões solicitadas



Fonte: Dados administrativos da JUCEPE - Elaboração própria

paga pelo solicitante. Esse impacto na arrecadação teve efeitos consideráveis na sustentabilidade da JUCEPE e no financiamento de novos projetos para a melhoria na prestação de seus serviços, como a revisão do ambiente de trabalho e atendimento, além de novas aplicações de tecnologia desenvolvidas. Além das soluções destacadas neste documento, foi desenvolvido um total de 45 aplicativos destinados a aprimorar o funcionamento da Junta Comercial.

Digitalização indexada. A partir do código único gerado no momento da solicitação dos serviços, foi possível digitalizar toda documentação original entregue à JUCEPE de forma indexada, permitindo sua recuperação e consulta a qualquer momento pelas partes interessadas no processo, com garantia de autenticidade por meio de chave única, além de utilização de marca d'água e certificação digital para garantia da segurança digital do processo.

Ambiente seguro. A quarta solução desenvolvida foi a criação de um ambiente seguro na web, que permitiu o cadastro único de todos usuários dos serviços da JUCEPE com acesso por meio de "login" e senha. Com esse registro único, os usuários podem demandar serviços e acessar a qualquer momento os documentos digitalizados referentes a seus processos.

A combinação da documentação digitalizada e do ambiente seguro permite aos solicitantes de serviços o acesso eletrônico aos documentos e certidões emitidas pela Junta Comercial. Essa solicitação de documentos por meio eletrônico passou a ser estimulada pela Junta por se tratar de uma forma mais eficiente e ágil de prestação do serviço. Para ampliar a adesão dos solicitantes de serviços, a JUCEPE passou a oferecer desconto de 30% no valor da emissão de certidões solicitadas via Internet. Além de ser mais barato prestar o serviço dessa forma, a Junta entendeu que deveria compartilhar com o cliente a redução de custos proporcionada pela prestação dos serviços por meios eletrônicos. Como resultado, o percentual de solicitações por meios eletrônicos tem se ampliado desde o início da oferta do serviço.

A digitalização dos documentos de forma indexada permitiu não só que os solicitantes de serviços tivessem acesso eletronicamente aos documentos, mas também que a JUCEPE iniciasse o processo de integração com os diversos órgãos envolvidos no processo de registro de empresas. Por meio de

convênios celebrados com a Junta, essas organizações passaram a acessar remotamente documentos até então solicitados diretamente aos requisitantes dos serviços. Embora tenha como foco principal a melhoria dos processos internos da organização, ao disponibilizar documentos em meios eletrônicos para as demais entidades envolvidas no processo de legalização de empresas, as melhorias implementadas na primeira etapa podem ser consideradas como o início da revisão do papel da JUCEPE.

Segunda etapa: o papel de integradora e o foco no cliente

A segunda etapa do Programa de Soluções Integradas da JUCEPE é marcada por uma mudança efetiva de sua missão, que deixa de ser apenas a de registro mercantil para assumir o papel de integradora estadual das organizações envolvidas no processo de abertura e encerramento de empresas no estado de Pernambuco. Se até então o foco era cumprir com eficiência e agilidade a prestação de serviços sob sua responsabilidade, o desafio da JUCEPE passa a ser garantir agilidade em todo processo de abertura de uma empresa, integrando todos os órgãos envolvidos.

O novo papel assumido pela JUCEPE é parte de um alinhamento claro tanto com a legislação federal que criou a REDESIM (Lei 11.598/07) como com o diagnóstico "*Doing Business* no Brasil" (2006) que aponta a falta de coordenação entre os diversos órgãos como o maior problema do processo de abertura de empresas no país.

Em Pernambuco, foi criado em 2011 o Subcomitê Estadual da Gestão da Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – CGSIM, com a finalidade de implantar o processo de simplificação e desburocratização dos procedimentos de abertura, alteração e baixa de empresários e empresas.

O CGSIM é presidido pela JUCEPE e conta com a participação das demais organizações envolvidas no processo, como a Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco, a Superintendência Regional da Receita Federal, Agência Pernambucana de Vigilância Sanitária, Agência Estadual do Meio Ambiente, Corpo de Bombeiros, SEBRAE e vários outros.

Essa instância tem entre suas atribuições a implantação de ações de simplificação e desburocratização dos procedimentos de abertura, alteração e baixa de empresas no estado, em conformidade com a Lei Federal nº 11.598/2007. Em suas reuniões ordinárias são apresentadas e avaliadas sugestões, que, se aprovadas, são incorporadas ao Programa de Soluções Integradas da JUCEPE, passando a ser oferecidas à população.

Para cumprir sua nova missão, a JUCEPE optou por contratar uma plataforma terceirizada, já em utilização em diversas outras unidades da Federação. A adoção de uma plataforma desenvolvida por terceiros foi acompanhada de um processo de integração com as soluções desenvolvidas internamente, de modo a garantir que não fossem perdidos os avanços obtidos na primeira etapa do programa.

O cronograma de implantação do REDESIM teve início em julho de 2012, tendo como prioridade a integração, via sistema, de instituições importantes envolvidas no processo de abertura e fechamento de empresas, como a Receita Federal do Brasil - RFB, a Secretaria da Fazenda de Pernambuco - SEFAZ e as prefeituras, possibilitando o compartilhamento de cadastros e informações.

Com a integração, passou a ser possível fornecer ao cidadão, ao final do processo de registro da empresa na JUCEPE, a inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, de responsabilidade da RFB, a inscrição estadual de contribuinte, atribuída pela SEFAZ, e o alvará municipal emitido pelas prefeituras conveniadas. Documentos que demandariam a apresentação de documentação em quatro organizações distintas passaram a ser disponibilizados de forma integrada a partir de uma única solicitação.

O processo de interligação em andamento tem permitido ganhos de eficiência não só para o cliente solicitante, mas também para as próprias organizações envolvidas que, a partir da integração e da redução da repetição de tarefas já executadas por

outras organizações, conseguem realocar suas equipes de trabalho.

Em relação aos municípios, atores essenciais para o processo de abertura de empresas, a primeira fase de implantação da REDESIM previu a integração com os 25 principais. Do total de 185 municípios do estado, esse primeiro grupo é responsável por grande parte do volume de empresas. A segunda fase prevê a ampliação para mais 100 municípios até que a totalidade do estado possa trabalhar na mesma plataforma.

Além das organizações citadas, a REDESIM prevê a interligação de órgãos estaduais que procedem a cadastros e licenciamento: Secretaria da Fazenda do Estado de Pernambuco – SEFAZ/PE; Agência Pernambucana de Vigilância Sanitária – APEVISA; Agência Estadual de Meio Ambiente – CPRH; Corpo de Bombeiros Militar de Pernambuco – CBMPE/PE. Além da interligação via plataforma informatizada, a revisão de processos em cada uma das organizações, em busca do máximo de racionalização, é uma premissa para aprimorar o atendimento ao cliente.

Diretamente relacionado com a ampliação da relevância da atuação da JUCEPE está a ampliação da responsabilidade da organização em manter um sistema que interligue todo o processo de abertura e encerramento de empresas no estado. O investimento em segurança da informação é crucial para garantir a disponibilidade e integridade dos registros armazenados na plataforma gerenciada pela Junta.

Como demonstrado, com a implementação do PSI a JUCEPE conseguiu aprimorar seus processos internos, gerando impactos positivos e consistentes para a sociedade, que são evidenciados pelo aumento da agilidade na prestação de serviços, da segurança e da conformidade dos processos. A possibilidade de solicitação de documentos pela Internet, e sua emissão com maior rapidez e menor custo, contribuíram efetivamente para a melhoria do ambiente de negócios.

Do ponto de vista do aumento da eficiência na gestão da JUCEPE, o PSI garantiu o aumento da arrecadação sem que houvesse aumento no valor dos emolumentos ou da quantidade de atendimentos. Além disso, criou-se a possibilidade de acesso aos documentos digitalizados, que passaram a ser cadastrados com código único, em ambiente seguro, o que conferiu eficiência e agilidade à prestação de serviços. Com o conjunto de mudanças já implementadas a JUCEPE imprimiu maior eficiência e agilidade a seus processos, criando um ambiente mais favorável à atividade mercantil. Não obstante, com o PSI, a Junta lançou as bases para a implementação de aspectos importantes da REDESIM no estado e assumiu o protagonismo da coordenação e integração das demais organizações envolvidas no processo de abertura e encerramento de empresas. Tais mudanças garantirão benefícios para o usuário dos serviços e, mais importante, ganhos de eficiência para o sistema como um todo.

4.3 Fatores de sucesso e desafios futuros

A implementação do Programa de Soluções Integradas alcançou resultados concretos na melhoria da prestação dos serviços pela JUCEPE. Depois de uma etapa voltada para melhoria dos processos internos, foi definida uma nova concepção da atuação da organização, alinhada ao novo ordenamento jurídico federal, que desencadeou uma segunda etapa de implementação que ainda está em andamento. Cumprido o primeiro desafio de executar bem as funções internas da Junta Comercial, a nova etapa exige capacidade de articulação e coordenação de diversas organizações de mais de um nível de governo para garantir melhores serviços sob o ponto de vista do cliente.

Os resultados alcançados foram fruto de iniciativas originadas em um **processo de planejamento interno da organização**, que puderam ser implementadas graças ao desenvolvimento de capacidade interna para o desenvolvimento de tecnologias de informação. Nesse sentido, os resultados alcançados são fruto de planejamento e de uma estratégia de recursos humanos que criou um

ambiente institucional favorável à implementação das iniciativas.

O caminho já percorrido e as condições estabelecidas com a criação de um **sistema de produtividade** interno e a existência de uma instância de controle social ativa permitem projetar a sustentabilidade dos avanços alcançados, principalmente no que foi descrito como primeira etapa do PSI.

Entre as medidas adotadas para promover a sustentabilidade das reformas empreendidas pela JUCEPE destaca-se a instituição da Parcela Variável de Remuneração – PVR, pela Lei Complementar nº 186, de 01 de novembro de 2011, e regulamentada pelo Decreto nº 37.572, de 05 de dezembro de 2011. A Parcela Variável de Remuneração – PVR representa um valor a ser pago além do vencimento básico do servidor e decorre da combinação dos resultados de desempenho institucional (decorrentes do esforço coletivo dos servidores) e individual (consecução dos resultados individuais relacionados com as metas estabelecidas em portaria), que são avaliados mensalmente.

O sistema de avaliação de resultados parte do estabelecimento de metas de desempenho, coletivas e individuais, cujo alcance permitirá o recebimento da parcela remuneratória variável. Ao definir de forma clara os resultados desejados, neste caso relacionados à celeridade na entrega dos produtos e serviços aos cidadãos e à segurança dos dados e registros das empresas usuárias dos sistemas, e premiar seu alcance o sistema afeta diretamente a melhoria do desempenho.

Para tanto, é importante garantir que o processo de definição das metas e avaliação de resultados não sofra descontinuidade, ou seja, venha a ser substituído por meras avaliações de conformidade da atuação profissional, como assiduidade e pontualidade no trabalho.

A pactuação das metas e avaliação dos resultados alcançados institui uma nova perspectiva para os servidores públicos. Cria-se uma cultura de resultados, reforçada pelo sistema de incentivos financeiros e pelo monitoramento constante, que passa a ser internalizada pelos envolvidos. Como consequência, há uma melhoria no desempenho geral, que eleva o nível de exigência dos clientes, criando um círculo virtuoso que contribui para a sustentabilidade do próprio Programa.

Além do comprometimento interno alicerçado no sistema de remuneração variável dos servidores, a existência de uma instância de controle social, o **Colegiado de Vogais**, na estrutura da Junta Comercial favorece a manutenção dos avanços alcançados e a busca por novas melhorias. Esse órgão já tem participação importante no processo de gestão da JUCEPE, sendo uma instância deliberativa. No entanto, sua participação ativa na elaboração dos planos estratégicos da organização e no monitoramento sistemático de sua implementação e de seus resultados, poderia gerar um comprometimento maior dos responsáveis pela implementação dos planos

Embora alinhadas com os objetivos definidos no Mapa da Estratégia, as iniciativas desenvolvidas pela JUCEPE são fruto de do exercício de sua própria autonomia. Essas iniciativas dependem fortemente da dinâmica interna da própria organização para que não sejam descontinuadas, não havendo grandes constrangimentos externos para que os planos não sejam abandonados. A continuidade do PSI fica ainda mais fragilizada devido à inexistência de um papel mais ativo do Colegiado de Vogais no planejamento e supervisão de reformas desse tipo. Tanto o atraso na implementação dos projetos como o retrocesso nos resultados já alcançados passam a depender da percepção dos atores que formam o colegiado para que seja exercido qualquer tipo de pressão.

Por fim, é necessário estruturar um **sistema de medição da satisfação direta dos usuários** para garantir que as demandas dos clientes possam ser escutadas, processadas internamente e utilizadas para o aperfeiçoamento da prestação dos serviços. Embora conte com uma unidade de Ouvidoria, não está em funcionamento uma sistemática de escuta dos usuários.

Para o futuro, a formalização dos Planos Estratégicos e de implementação e a sistematização do processo de monitoramento e avaliação realizados com a participação da instância de controle social têm a capacidade de tornar o processo de reformas da organização ainda mais consistente.

Se as alterações implementadas na primeira etapa dependiam quase que exclusivamente da iniciativa da JUCEPE para a mudança de seus processos internos, a articulação de diversos atores vinculados a diferentes esferas de governo representa um desafio muito mais complexo, mas vital. Considerando que a dispersão e descoordenação dos atores envolvidos na aprovação da abertura de empresas é um problema estrutural a ser enfrentado para a melhoria do ambiente de negócios, como demonstra o *Doing Business*, a simplificação de procedimentos (garantidos no caso pernambucano pelo PSI) é apenas o primeiro passo para uma reforma efetiva.

Para alcançar os resultados previstos com a integração do processo de abertura de empresas em suas diversas instâncias será necessário um **esforço de coordenação intenso e permanente**, que represente de forma inequívoca a vontade política do governo estadual de levar adiante o processo.

A coordenação desse processo pode ser desempenhada pela própria JUCEPE ou mesmo por uma nova instância de coordenação designada para esta função. Em qualquer das duas hipóteses, é fundamental que a instância de coordenação receba a devida **delegação de poderes** para o exercício de suas funções pois, necessariamente, ela terá que tomar decisões e implementar processos que estão fora de sua alçada.

O sucesso do exercício dessa coordenação é proporcional ao tamanho do patrocínio ou apoio conferido pelo governo central, uma vez que a instituição coordenadora dificilmente conseguirá lograr êxito em suas ações se não atuar em nome dele.

Nesse sentido, é importante que o Programa de Soluções Integradas seja **definido formalmente como prioridade do governo** Estadual, seja em seus próximos Mapas da Estratégia ou em sua carteira de projetos prioritários. A formalização dessa prioridade é fundamental para criar as bases necessárias para que a JUCEPE (ou outra entidade escolhida para a coordenação) reitere constantemente a relevância das ações de integração e desenvolva um sistema de monitoramento intensivo.

Além disso, a definição formal de prioridades pode auxiliar o governo estadual na distribuição de responsabilidades para as diversas entidades envolvidas, promovendo a incorporação do plano de implementação em suas respectivas agendas.

A definição clara de um plano de ação compartilhado e sua submissão a ações constantes de monitoramento é extremamente importante para viabilizar a integração. Partindo do pressuposto de que a implementação das prioridades de governo não é inercial ou autorrealizável, sobretudo quando demandam uma atuação intersetorial das instituições envolvidas (com eventuais alterações de prioridades internas, de diretrizes de alocação de recursos e de lógica de funcionamento), conclui-se que é relevante a construção de um modelo de **monitoramento** que permita ao governo estadual reiterar constantemente a necessidade de as instituições empreenderem esforços nas ações de integração

O sistema de monitoramento pode ou não incluir incentivos mas, de qualquer forma, deve ser constante e reforçado pelo governo central. Entende-se que esse esforço constante sobre uma prioridade é dispendioso, seja do ponto de vista dos recursos investidos ou mesmo do direcionamento da atenção das altas esferas do governo, porém, uma vez que a necessidade de implementação das ações de continuidade do PSI seja definida como realmente prioritária, deverá dispor de tais recursos para garantia de seu sucesso.

5

Comentários finais: tendências em inovação pública

O processo de inovação no setor público é muito pouco institucionalizado no nível internacional. Isto significa que, embora estejam surgindo inovações, o processo como tal não figura nos orçamentos nem nos fluxogramas ou mapas de processos e, portanto, não se está aproveitando todo o seu potencial. Os governos mais avançados nesse sentido (Austrália, Dinamarca, Finlândia, etc.) estão tentando institucionalizar o processo de inovação com enfoques bem diversos. Além do mecanismo escolhido para este fim, parece haver certo consenso sobre o tipo de soluções que constituem as inovações da atualidade.

As tecnologias de informação (TI) continuarão a desempenhar papel importante nas inovações, facilitando aos governos a satisfação da demanda por serviços on-line, o avanço na personalização de prestação de serviços (considerando as diferentes necessidades dos indivíduos) e a redução de custos. Por sua vez, a Web 2.0 (basicamente, as redes sociais) permitirá maximizar a participação pública (por meio de novos mecanismos de geração de demanda e de contato mais direto) e o planejamento e prestação de serviços em conjunto com os cidadãos. As TIs também facilitam o acesso à informação pública sempre que o governo promova uma política de *open data*. Em todos esses aspectos, será necessário considerar a implementação de soluções específicas para a telefonia móvel.

Em vários países, como Alemanha, Austrália, Coreia do Sul, França e Reino Unido, está crescendo o uso do mecanismo de Parcerias Público-Privadas (PPPs), sobretudo para as inovações que envolvam nova infraestrutura. Isso permite aos governos financiar investimentos que, em alguns casos, seriam muito difíceis de realizar por outros meios.

Outra linha de inovação muito ativa é a que se concentra na melhoria do acesso aos serviços, procurando aproximá-los o máximo possível dos usuários. De especial relevância são os centros multisserviços, que seguem o paradigma do guichê único e multicanalidade, que permite maior personalização na prestação de serviços. Essa aproximação deverá propiciar uma diminuição no espaço atualmente ocupado pelos intermediários, cuja razão de ser se baseia unicamente na dificuldade de acesso aos serviços.

Quanto a inovações relacionadas à eficiência, continua a avançar o modelo de serviços compartilhados, no qual a infraestrutura e os serviços de todo o estado são racionalizados. Por exemplo, o governo do Canadá está consolidando a infraestrutura de TI, que inclui o serviço de e-mail, data centers e redes, de 43 órgãos e departamentos diferentes. Cada uma dessas unidades deixará de gerenciar esses serviços (não terão de adquirir nem manter servidores ou software de base), que serão fornecidos pelo governo Federal. Trata-se de um aplicativo de *cloud computing* (computação na nuvem) que não apenas permite reduzir custos e incrementar a segurança, mas que propicia maior flexibilidade para aumentar ou diminuir as capacidades.

As inovações vencedoras aqui descritas mostram os importantes avanços em serviços para os cidadãos que os governos de Colima, Puebla e Pernambuco implantaram a fim de melhorar o atendimento e aumentar a eficiência do atendimento às demandas dos cidadãos, Entretanto, esses casos mostram mais do que simples programas de melhoria de serviços. As experiências inovadoras desses estados mostram que os respectivos governos buscam estabelecer novas formas de se relacionar com seus cidadãos, com maior proximidade, menos camadas e tendo como base a identificação de suas exigências.

As experiências descritas têm algumas características em comum, que convidam a raciocinar sobre alguns dos elementos que deveriam estar presentes em um processo de inovação da administração pública. Em primeiro lugar, as inovações aqui apresentadas foram baseadas em práticas de gestão modernas, que promoveram o trabalho em equipe e a colaboração interinstitucional e facilitaram a tomada de decisões de modo a adequar a gestão e prestação de serviços a novos padrões de qualidade. Em segundo lugar, as três experiências foram lideradas por equipes técnicas sólidas capazes de abrir e manter um espaço em suas administrações para seus respectivos projetos. Com o apoio das autoridades do mais alto nível, essas equipes conseguiram, desde o início, demonstrar os benefícios que as inovações trariam tanto para os funcionários envolvidos na gestão dos projetos como para as autoridades superiores, que deram apoio decisivo para atingir os objetivos definidos. O apoio das autoridades do mais alto nível político foi determinante; por exemplo, a articulação de instituições dos governos em torno de um objetivo comum, a integração dos serviços de diferentes níveis de governo e a participação e apoio de atores sociais relevantes às iniciativas inovadoras. Em terceiro lugar, foi fundamental a identificação de soluções tecnológicas que se adequassem às necessidades de cada estado e à realidade de cada governo, privilegiando-se o uso de software livre ou desenvolvido internamente por suas equipes técnicas. Finalmente, os casos descritos tiveram os cidadãos como princípio. Os governos empreenderam ações para identificar as principais demandas dos cidadãos relativas aos procedimentos e serviços e projetaram soluções que atendiam de forma mais adequada a essas demandas.

Anexos

I. Melhorias introduzidas no âmbito do Modelo Colima nos principais procedimentos para os cidadãos

Órgão	Procedimento/Processo	Diagnóstico	Medidas adotadas *	Resultado	Duração do processo/procedimento	
					em 2009-2010	Em dezembro de 2013
Secretaria de Educação (**SE**)	Gestão das informações sobre o pessoal docente	Gestão manual	RP, WEB, EXP	Implantação do registro eletrônico	3 a 4 dias	1 hora
	Emissão de boletim escolar	Procedimento presencial	RP, WEB, FE, RCR	Procedimento via Internet	2 meses	Automático
	Rematrícula escolar	Procedimento presencial	RP, WEB, RCR, SA	Procedimento via Internet	2 a 3 dias	Automático
Direção Geral de Transporte e Segurança Rodoviária (**DGTySV**)	Movimentos veiculares	Procedimento presencial em três etapas	RP, SA, EXP, RCR.	Redução de tempo Descentralizado para o nível dos quiosques de serviços	3 dias	2 horas
	Sistema de marcação de compromissos on-line	Procedimento presencial (número de senhas limitado e dependente da época do ano)	RP, SA, WEB, EXP, RCR	Marcação de compromissos on-line		
Direção do Registro Civil (**DRC**)	Emissão de documentos: certidões de nascimento, óbito, casamento, divórcio e vínculo conjugal.	Procedimento presencial	RP, WEB, FE, SA, EXP, RCR	Procedimento via Internet com assinatura eletrônica	3 horas	Automático
Direção Geral de Prevenção e Reinserção Social (**DGRPS**)	Certidão Negativa de Antecedentes Criminais on-line	Procedimento presencial	RP, WEB, EXP, FE	Procedimento via Internet		Automático
Controladoria Geral do estado (**CG**)	Emissão de Certidão de Nada Consta de Desqualificação	Procedimento presencial	RP, WEB, EXP, FE	Procedimento via Internet	2 horas por procedimento	Automático

* RP – Reengenharia de processos WEB – Procedimento via Internet. FE – Assinatura eletrônica. EXP – Registro eletrônico (interoperabilidade)

SA – Simplificação administrativa MR – Melhoria regulatória (redução de requisitos). RCR – Redução da carga regulatória (custo regulatório)

1. Quando é usado o EXP, não são exigidos documentos expedidos por órgãos estaduais ou que já foram entregues em algum deles.

2. Quando o RCR é usado, o custo do procedimento para o usuário é reduzido.

II. Relação de pessoas que participaram das reuniões para elaboração da nota técnica

Estado de Colima

Mario Anguiano Moreno - Governador do estado de Colima
Rafael Gutiérrez Villalobos - Secretário de Promoção Econômica
Guillermo Rangel Lozano - Secretário de Educação
Agustín Lara - Secretário de Saúde
Luis Gaitán Cabrera - Controlador do Estado
Volkher Lehr - Coordenador Técnico do Modelo de Planejamento Operacional
Efrén Diaz - Diretor do Instituto para a Competitividade do estado de Colima
Angélica Arias - Diretora de Atendimento ao Setor Público
Juan José Alcaraz Robles - Diretor do Instituto Colimense para a Sociedade da Informação e o Conhecimento
Guillermo Segura Brenes - Diretor Geral de Prevenção e Reinserção Social
Cristóbal Ruiz – Diretor do Hospital Regional de Colima
Armando González Manzo – Diretor Geral de Transporte e Segurança Rodoviária
Victórico Rodríguez Reyes – Ex-Secretário de Administração do Governo do Estado de Colima e especialista em tecnologias da informação
Federico Rangel – Prefeito da Cidade de Colima

Estado de Puebla

Governo do Estado de Puebla

Roberto Quintana - Diretor Geral de Desenvolvimento Administrativo e Melhoria Regulatória
Jorge Rivera - Diretor de Profissionalização e Eficiência Organizacional
Luz María Reyna Carrillo Fabela - Diretora Geral de Serviços Periciais da Procuradoria Geral de Justiça
Eng. Carlos Blanco - Subsecretário da Secretaria de Transportes
María Alejandra Martínez Rubí - Diretora de Licenças e Capacitação da Secretaria de Transportes

Outras entidades públicas do estado

Jony Tamara Freire Cuesta - Direção de Informação Territorial do Registro Civil
Carlos Alberto Montero Catalán - Porta-Voz do Registro Federal de Eleitores do IFE
José Antonio Pedreira - Gerente de Produto da Novasoft.
María del Carmen Izaguirre - Delegada da Secretaria de Relações Exteriores do Governo Federal

Estado de Pernambuco

Secretaria de estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG

Mauricio Cruz – Secretário Executivo de Desenvolvimento do Modelo de Gestão

Vania Campos – Gerente Geral de Profissionalização da Gestão

Junta Comercial de Pernambuco – JUCEPE

Lula Cabral – Presidente

Philipe Jardelino da Costa – Coordenador Técnico do Programa de Soluções Integradas

Márcia Beatriz Muniz Diniz – Diretora Administrativa e Financeira

João Batista de Moura – Secretário Geral

Flávio Valença – Equipe Técnica de Tecnologia da Informação

Francisco da Cunha – Diretor Técnico da PROSOLUTION, empresa provedora do software de integração adotado pela JUCEPE

Conselho de Vogais – JUCEPE

Edgar Wanderley – Representante da Federação das Indústrias do estado de Pernambuco - FIEPE

José Lourenço Custódio – Representante da Federação de Comércio de Bens, Serviços e Turismo do estado de Pernambuco - FECOMERCIO

José Lourenço C. Silva – Representante do Sindicato de Comércio Varejista de Alimentos do Recife - SINDVAREJISTA

Prefeitura do Recife

Roberto Arraes – Controlador Geral do Município e ex-presidente da JUCEPE

Bibliografia

Alessandro, Martín, M. Lafuente y C. Santiso *et al*. 2013. "El fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe". Nota Técnica No. IDB-TN-591. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponível em: http://publications.iadb.org/handle/11319/6004?locale-attribute=en.

Banco Mundial. 2006. *Doing Business* no Brasil (Publicado originalmente con el título *Doing Business* in Brazil). Washington, D.C.: Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo / Banco Mundial. Disponível em: http://www.doingbusiness.org/~/media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Subnational-Reports/DB06-Sub-Brazil-Portuguese.pdf. Acessado em 07/02/14, às 08:50h.

———. 2013. *Doing Business* 2014: Compreendendo as Regulamentações para Pequenas e Médias Empresas (Publicado originalmente con el título *Doing Business* 2014: Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises). Washington, D.C.

Barros, Alejandro. 2012. *polisDigital*. Livro eletrônico disponível em: http://www.polisDigital.info. Maio de 2012; ISBN 978-956-345-917-3.

Bason, Christian. 2010. *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*. Portland, Oregón: Policy Press.

Correia, M. da S. 2011. "Capacidade do Núcleo Estratégico na Contratualização de Resultados: Análise da Trajetória de Pernambuco". Disertación (maestría). São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

Dirección de Desarrollo Administrativo y Mejora Regulatoria del estado de Puebla. 2013. "Resultado de Encuesta de Satisfacción aplicada a Ciudadanos que realizaron un Trámite y/o Servicio en el CIS". Puebla, México: Dirección de Desarrollo Administrativo y Mejora Regulatoria del estado de Puebla.

Garza-Cantú, Mariano. 2010. "Los kioscos electrónicos de Colima, una década después". *Revista Política Digital*, junio. http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=20410&c=24

Gobierno de Brasil. 2007. Lei n.º 11.598, de 3 de dezembro de 2007. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11598.htm. Acessado em 04/02/2014, às 10:21h.

———. 2013a. Lei n.º 12.792, de 28 de março de 2013. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12792.htm. Acessado em 04/02/2014, às 10:23h.

———. 2013b. Decreto n.º 8.001, de 10 de maio de 2013. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8001.htm. Acessado em 04/02/2014, às 10:23h.

Gobierno del estado de Puebla. 2011. Plan Estatal de Desarrollo 2001-2017.

Governo de Pernambuco. 2011a. Lei Complementar n.º 186, de 1º de novembro de 2011.

———. 2011b. Decreto n.º 37.572, de segunda-feira, 5 de dezembro de 2011. Disponível em: http://www.cepe.com.br/diario/. Acessado em 05/02/2014, às 09:24h.

———. 2012. Relatório de Ação Anual do Governo 2012. Disponível em: http://www2.seplag.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=18616&folderId=51270&name=DLFE-35257.pdf.

Goldsmith, Stephen e William Eggers. 2004. *Governing by Network*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Márquez, María Teresa. 2003. "El Efecto Colima. Ciudadanos, Gobierno y Tecnología". Colima: Gobierno del estado de Colima.

ONU (Nações Unidas). 2012. "E-Government Survey: E-Government for the People, 2012". Disponível em: http://unpan3.un.org/egovkb/.

OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico). 2003. *From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries*. París: OCDE.

Secretaría de Salud y Bienestar de Colima. 2013. Presentación "Sistema para la Administración del Expediente Clínico de Colima". Colima: Secretaría de Salud y Bienestar de Colima.

Sobottka *et al*. 2010. "A Junta Comercial e seu papel no desenvolvimento da economia". Projeto Pensando o Direito do Ministério da Justiça – Secretaria de Assuntos Legislativos. Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica/RS. Disponível em: http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7B4F8EC9A6-48EE-4D5E-980E-FF27104829C4%7D&ServiceInstUID=%7B0831095E-D6E4-49AB-B405-C0708AAE5DB1%7D. Acessado em 05/02/2014, às 11:32h.

www.iadb.org