

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

Ana Carolina Falcão

João Roberto Lima

William Thomaz

PROCESSOS DIGITAIS NA PREFEITURA DE SANTOS

SÃO PAULO

2015

Ana Carolina Falcão

João Roberto Lima

William Thomaz

PROCESSOS DIGITAIS NA PREFEITURA DE SANTOS

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obter o título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo do Conhecimento: Gestão e Políticas Públicas
Orientador: Prof. Dr. Eduardo de Rezende Francisco

SÃO PAULO

2015

Falcão, Ana Carolina. Lima, João Roberto. Thomaz, William.

Processos Digitais na Prefeitura de Santos / Ana Carolina Caldas Bahia Falcão, João Roberto Fernandes de Lima, William Thomaz - 2015.

89 f.

Orientador: Eduardo de Rezende Francisco

Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Administração municipal – Santos (SP). 2. Automação. 3. Administração pública. 4. Políticas públicas – Santos (SP). I. Francisco, Eduardo de Rezende. II. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 352(816.13)

Ana Carolina Falcão

João Roberto Lima

William Thomaz

PROCESSOS DIGITAIS NA PREFEITURA DE SANTOS

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obter o título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo do Conhecimento:

Data de Aprovação: ___/___/2015

Banca Examinadora:

Fábio Alexandre Fernandes Ferraz

Secretário de Gestão da Prefeitura de Santos

Prof. Dr. Rodrigo Garcia Vilardi

Centro de Altos Estudos de Segurança da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo

Prof. Dr. Marco Antônio Carvalho Teixeira

FGV-EAESP

Prof. Dr. Eduardo de Rezende Francisco

FGV-EAESP

AGRADECIMENTOS

Para que qualquer trabalho produzido a várias mãos tenha pleno êxito, é extremamente importante que a coesão, a compreensão e o entendimento de ideais conjuntos, muitas vezes diferentes dos seus integrantes, estejam alinhados ao objetivo final: o melhor rendimento possível da pesquisa. Nesse aspecto, o grupo conseguiu desenvolver, de forma coesa e respeitando as diferenças de opinião, o trabalho que ora se apresenta.

Como não poderia deixar de ser, agradecemos inicialmente nossos próximos, que muitas vezes abandonaram horas de lazer ao nosso lado para que esta longa jornada de dois anos fosse concluída.

Para que tal jornada fosse possível, várias pessoas, instituições e organizações se fizeram presentes. Agradecemos em especial a Secretaria de Administração do Governo do Estado de Pernambuco, a Polícia Militar do Estado de São Paulo e o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, nossos órgãos de origem, por terem nos disponibilizado os horários necessários para a realização do curso.

Importante salientar ainda a grande e sincera contribuição que a Prefeitura Municipal de Santos, na pessoa de seu Secretário de Gestão, Fábio Ferraz, prestou ao grupo desde o início dos trabalhos. De maneira comprometida com os objetivos do grupo, sem obstar qualquer informação, abrindo as portas de toda a Municipalidade aos membros do grupo e fornecendo o contato com importantes servidores da prefeitura santista. A eles, nossos grandes e sinceros agradecimentos pela atenção dispensada e pela motivação em auxiliar e fazer parte da pesquisa aqui concluída.

Ao nosso orientador, Eduardo de Rezende Francisco, que desde o início dos trabalhos colocou-se à disposição do grupo, em horários distintos e em várias modalidades de encontro, por conta da distância de alguns, nossos agradecimentos e reconhecimento pela difícil tarefa de orientar um trabalho com tamanhas especificidades.

Por fim, mas não menos importante, agradecemos aos demais integrantes do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da turma 2015, que propiciaram as mais interessantes discussões sobre o futuro da gestão pública no Brasil, sempre conjugadas a um companheirismo inestimável, que com certeza irá perdurar para além do ambiente acadêmico.

RESUMO

O presente trabalho foi realizado com o intuito de identificar e acompanhar os principais desafios que a Prefeitura Municipal de Santos, por intermédio de sua Secretaria de Gestão, encontrou na implantação de seu programa de digitalização de processos administrativos. Realizaram-se entrevistas em campo com quatro visitas à cidade de Santos para verificar a formulação e aplicação concreta do programa, pesquisa de material legal, especialmente do Decreto e da Portaria Municipal que criaram efetivamente a obrigação para que todos os servidores do Município elaborem determinados processos administrativos de maneira unicamente digital. Ainda, outra base de pesquisa foi a comparação da experiência com as de outros entes, poderes e órgãos públicos brasileiros que já adotaram os processos administrativos eletrônicos. A metodologia utilizada para realizar o trabalho deu-se por meio de visitas *in loco* e entrevistas com os gestores responsáveis e, também, com os usuários do sistema, visando coletar informações a respeito do programa – inclusive seu histórico referente à fase de formulação –, bem como perceber as impressões e expectativas dos servidores. Devido à relevância e atualidade do tema, analisou-se se o programa poderia ser considerado uma política pública, o que resultou numa conclusão positiva, com desdobramentos potenciais para a discussão da implantação e modernização de processos no âmbito da administração pública. Buscou-se, por fim, contribuir com o município para a construção de uma metodologia de avaliação mediante a utilização de indicadores, por meio dos quais torna-se possível medir a eficiência e o impacto da nova sistemática.

PALAVRAS-CHAVES: Processos Digitais; Avaliação; Indicadores; Gestão Pública; Política Pública.

ABSTRACT

This research was made aiming the identification and monitoring of the main challenges that the municipality of Santos, through its Department of Public Management, has for the implementation of the digitization program of the administrative processes of City Hall. It was performed a field research composed by four visits to the city of Santos to verify the development and real application of the program, besides has been done legal research, especially about the Decree and Municipal Ordinance that effectively created an obligation for all public workers of Santos to use an initial list of administrative processes only by electronic way. It was also developed research and comparison of experiences with other Brazilian government agencies that already adopted electronic administrative processes. The methodology used to carry out the work was visit site of study and a serial interviews with responsible managers (and also with public workers that uses the system), to collect information about the program, including its historic about the formulation stage, as well as understand impressions and expectations of servers. By the relevance of the theme allied to newer actions in public governance, we have examined if the program could be considered as a public policy, coming to a positive conclusion. We tried to contribute to the municipality and public workers of Santos helping them to build a methodology using indicators, which can measure the effectiveness and impact related to the Digital Processes.

KEYWORDS: Digital Process; Evaluation; Public Indicators; Public Management; Public Measures.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Estados brasileiros e adequação à LAI.	37
FIGURA 2 – Página virtual “Cidade Aberta, Serviços e transparência”.	38
FIGURA 3 – Chamada sobre o “fim do papel”.....	48
FIGURA 4 – Quantidade de informação e nível de agregação	51
FIGURA 5 – Etapas para a definição das prioridades.....	52
FIGURA 6 – Tripé dos Indicadores.	57
FIGURA 7 – <i>Policy Cycle</i>	68
FIGURA 8 – Ciclo dos Processos Digitais.....	74

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Benefícios esperados para os servidores, chefias e cidadãos	32
Quadro 2 – Áreas da Administração x Ações que podem ser financiadas pelo PMAT .	33
Quadro 3 – Critérios para a classificação dos processos	44
Quadro 4 – Fases de implantação	45
Quadro 5 – Processos 100% digitais a partir de 11 de junho de 2015	47

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

SEGES – Secretaria de Gestão do Município de Santos

SEFIN – Secretaria de Finanças do Município de Santos

PGM – Procuradoria Geral do Município de Santos

LAI – Lei de Acesso à Informação

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

RCL – Receita Corrente Líquida

PMP – Project Management Professional (certificação profissional em gerência de projetos)

PMBOK – Project Management Body of Knowledge (Guia do Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos)

FAMS – Fundação Arquivo e Memória de Santos

MP – Medida Provisória

GPP - Lab – Laboratório de Inovação em Gestão e Políticas Públicas

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

DETIIC – Departamento de Gestão e Tecnologia da Informação e Comunicações

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

TRF-4 – Tribunal Regional Federal da 4ª Região

MPOG – Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão

PEN – Processo Eletrônico Nacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 OBJETIVOS.....	17
1.1 OBJETIVOS GERAIS.....	17
1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	17
2 ESCOPO E METODOLOGIA.....	18
2.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	19
3 EXPERIÊNCIAS DE DIGITALIZAÇÃO DE PROCESSOS NO SETOR PÚBLICO.....	21
3.1 RECEITA FEDERAL.....	21
3.2 PODER JUDICIÁRIO.....	22
3.3 PREFEITURA DE SÃO PAULO.....	23
4 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROGRAMA NA PREFEITURA DE SANTOS.....	26
4.1 CIDADE E PREFEITURA.....	26
4.2 A FASE DE PLANEJAMENTO E FORMULAÇÃO DO PROGRAMA.....	27
4.3 BASES LEGAIS.....	34
5 ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO PROGRAMA.....	44
5.1 ESCOPO DO PROJETO E CRONOGRAMA.....	44
5.2 ASPECTOS CONTRATUAIS.....	46
5.3 STATUS DA IMPLANTAÇÃO.....	47
6 PROPOSTA DE INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA.....	51
6.1 AVALIAÇÃO E INDICADORES: CONCEITOS.....	51
6.2 INDICADORES PROPOSTOS PARA OS PROCESSOS DIGITAIS DE SANTOS.....	57
7 DIGITALIZAÇÃO DE PROCESSOS COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	64
7.1 A DEFINIÇÃO NORMATIVA E ANALÍTICA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O CASO DOS PROCESSOS DIGITAIS DE SANTOS.....	64
7.2 AS ETAPAS DOS PROCESSOS DIGITAIS DE SANTOS E O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	67
7.2.1 A identificação do problema.....	68
7.2.2 A formação da agenda.....	69

7.2.3 Formulação de alternativas.....	70
7.2.4 A tomada da decisão	72
7.2.5 A implementação.....	72
CONCLUSÃO.....	75
REFERÊNCIAS	78
ANEXO A - TERMO DE REFERÊNCIA	83
ANEXO B - COMPARATIVO DE SOLUÇÕES.....	87
ANEXO C - PLANO DE PROJETO DESENVOLVIDO PELA EMPRESA LECOM EM OUTUBRO/2014.....	89

INTRODUÇÃO

Este trabalho é requisito para a conclusão do curso de Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas – MPGPP da Escola de Administração de Empresas – EAESP – da Fundação Getúlio Vargas – FGV. Os integrantes do grupo tiveram a oportunidade de escolher dentre os diversos temas oferecidos pela coordenação do MPGPP e optou-se pelo termo de referência proposto pela Prefeitura de Santos, cuja temática estava relacionada ao acompanhamento e avaliação de seu incipiente programa de Processos Digitais.

O termo de referência é um documento que visa apresentar o tema que será desenvolvido, contendo os antecedentes, a situação atual, os objetivos e outras informações pertinentes ao bom andamento do trabalho, conforme consta no **Anexo A**.

O programa de Processos Digitais de Santos, que teve seus primeiros desdobramentos em 2013, tem por objetivo a busca por maior agilidade e qualidade na prestação de serviços aos munícipes, por meio da criação de documentos 100% digitais, transformando em virtuais os processos administrativos que hoje tramitam em papel. Na primeira etapa da iniciativa, 50 tipos de processos passarão a ser exclusivamente digitais (cerca de 70% do total de documentos internos da prefeitura).

Por se tratar de um sistema complexo que irá impactar toda a organização, inclusive alterando as atividades a serem executadas e a forma como essas se realizam, um fator crítico para o sucesso de programas desse tipo é a necessidade do patrocínio da autoridade máxima do órgão ou do ente federado. Nesse sentido, trazemos as palavras do prefeito da cidade de Santos, Paulo Alexandre Barbosa:

Nosso objetivo é sempre prestar um serviço com qualidade e essa iniciativa vai gerar respostas mais rápidas à população. Serão reduções de tempo muito expressivas no atendimento. Uma solicitação de redução de IPTU para aposentados, por exemplo, que hoje leva cerca de 12 dias para ser liberada, poderá ser concluída em quatro dias (BARBOSA, 2014, s/p, Termo de Referência da Prefeitura de Santos).

O termo de referência vai além e apresenta alguns dos objetivos específicos do programa:

Otimizar o fluxo de informações e processos, reduzindo tempo e prazos e buscando mais agilidade. Com a implantação do sistema de gerenciamento de processos digitais, a Prefeitura racionaliza recursos - reduzindo o uso do papel - a fim de melhor aplicá-los em outras áreas. Também contribui com a sustentabilidade e a economiza de tempo nos trâmites administrativos, simplifica a burocracia e os processos de trabalho (Termo de Referência da Prefeitura de Santos).

Os processos administrativos, sejam eles digitais ou em papel, podem ser entendidos como instrumentos formais, dispostos numa sequência ordenada, tendo por objetivo o atingimento de uma vontade da Administração. Segundo Carvalho Filho (2004, p. 806):

O processo administrativo se consubstancia numa sucessão encadeada de fatos, juridicamente ordenados, destinados à obtenção de um resultado final, no caso, a prática de um ato administrativo final.

Segundo Gasparini (2005, p. 857):

Processo administrativo, em sentido prático, amplo, é o conjunto de medidas jurídicas e materiais praticadas com certa ordem cronológica, necessárias ao registro dos atos da Administração Pública, ao controle do comportamento dos administrados e de seus servidores, a compatibilizar, no exercício do poder de polícia, os interesses público e privado, a punir seus servidores e terceiros, a resolver controvérsias administrativas e a outorgar direitos a terceiros.

As bases legais para a implantação dos processos administrativos digitais na área pública brasileira surgem com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19 de 1998. Tal emenda trouxe em seu bojo um novo princípio norteador dos atos da administração: a eficiência. Em 2004, a Emenda Constitucional nº 45 deu ainda mais força ao tema ao introduzir o inciso LXXVII ao artigo 5º da Constituição Federal. A redação do inciso assegurava “a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

A implantação de um sistema de Gestão Eletrônica de Documentos e de Processos Digitais constitui atualmente desejo de diversos órgãos públicos devido à necessidade cada vez mais premente de se lidar com o aumento das demandas e, ao mesmo tempo, de se reduzir custos,

umentar a eficiência e otimizar o fluxo dos processos, conforme pode ser verificado no *site*¹ do Processo Eletrônico Nacional (PNE).

De acordo com reportagem publicada sobre a Modernização da Gestão pelo Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), em 12 de maio de 2015, mais de 100 órgãos públicos já manifestaram interesse em aderir ao PNE e utilizar o Sistema Eletrônico de Informações² (SEI) para tramitar digitalmente seus documentos. A matéria informava que no dia 25 de maio do ano corrente um novo conjunto de órgãos assinaria o termo de cooperação técnica com o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF-4) para obter a cessão do código-fonte do sistema.

Quando da sua implantação, a digitalização de processos tende a gerar, ao menos, os seguintes benefícios: maior celeridade na execução dos trabalhos e na sua tramitação; aumento na qualidade, já que as rotinas dos servidores passam a ser padronizadas; redução de custos associados à impressão de documentos e ao armazenamento de processos físicos.

Dentre as experiências nacionais que foram bem-sucedidas na implantação de processos digitais, podemos citar o caso da Receita Federal, cujos principais resultados apontam os seguintes benefícios: redução de até 30% do tempo necessário para o trâmite dos processos, aumento da produtividade dos servidores, melhoria no atendimento ao cidadão, ganhos relativos à transparência e redução de dois terços no volume de papel impresso. Essa iniciativa foi premiada no 16º Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal, realizado em 2011.³

No âmbito do poder judiciário, a digitalização de processos ocorre desde 2003 com o projeto desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, também com diversos resultados positivos apresentados, principalmente em termos de diminuição no tempo de tramitação de processos e de mitigação dos impactos ambientais.

¹ Disponível em: <<https://processoeletronico.gov.br>>. Acesso em: 03 ago. 2015.

² *O Sistema é assim definido: O Sistema Eletrônico de Informações (SEI), desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª. Região (TRF4), é uma plataforma que engloba um conjunto de módulos e funcionalidades que promovem a eficiência administrativa. Trata-se de um sistema de gestão de processos e documentos eletrônicos, com interface amigável e práticas inovadoras de trabalho, tendo como principais características a libertação do paradigma do papel como suporte físico para documentos institucionais e o compartilhamento do conhecimento com atualização e comunicação de novos eventos em tempo real.* Disponível em: <<https://processoeletronico.gov.br/>>. Acesso em 07 de julho de 2015.

³ Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=3777>. Acesso em: 21 jul. 2015.

Os sistemas digitais também costumam permitir uma maior integração entre os processos e os demais sistemas da organização, o que facilita o compartilhamento do banco de dados e reduz a duplicidade e a redundância, bem como a divergência dos dados. A ferramenta também possibilita o acompanhamento *on-line* do andamento dos processos, contribuindo assim para o aumento da transparência e da *accountability*, ou prestação de contas, conforme observado no estudo denominado “Avaliação, informação e responsabilização no setor público” (CENEVIVA; FARAH, 2012).

A *accountability* é uma forma de controle social que visa a responsabilização dos agentes públicos e das organizações. O termo surge da necessidade de se ampliar a prestação de contas e a transparência relacionada à gestão. É, também, uma forma de fiscalização da administração pública através dos mecanismos de participação popular ao longo do mandato dos seus representantes.

O tema referente aos processos administrativos eletrônicos é bastante atual, pertinente e relevante para os órgãos públicos brasileiros, sendo relativamente recente e ainda pouco utilizado. Tais considerações indicam que é amplo o espaço para a expansão da utilização de sistemas desse tipo.

O trabalho foi dividido em capítulos que tratarão de diversos aspectos relacionados ao tema. O primeiro capítulo tratará dos aspectos metodológicos pertinentes à execução do trabalho. Em seguida abordam-se algumas das experiências de digitalização de processos no setor público. Ato contínuo passa-se à contextualização do programa na Prefeitura de Santos e ao diagnóstico do seu andamento. Outro aspecto em questão é a análise do programa como uma política pública. Por fim, apresentam-se as propostas relativas à construção de indicadores para avaliação do programa.

1 OBJETIVOS

1.1 OBJETIVOS GERAIS

O objetivo geral do trabalho é a análise do Programa dos Processos Digitais da Prefeitura de Santos sob a ótica da gestão pública. Busca-se auxiliar na estruturação de uma metodologia de avaliação, que possa mensurar, através de indicadores específicos, o desempenho e os benefícios oriundos da implantação do sistema.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Para o atingimento dos objetivos gerais supracitados, desdobram-se os seguintes objetivos específicos:

- Apresentar experiências bem-sucedidas no que se refere à digitalização de processos no setor público;
- Levantar informações referentes ao histórico do programa em análise com foco na fase de planejamento e definição do escopo;
- Realizar diagnóstico referente à fase da execução do programa;
- Analisar em que medida e em quais perspectivas o programa pode ser considerado uma política pública;
- Propor metodologia de avaliação por meio da utilização de indicadores de resultados que reflitam o desempenho e os benefícios oriundos da implantação do sistema.

2 ESCOPO E METODOLOGIA

Este trabalho aborda o desenvolvimento do Programa de Processos Digitais da Prefeitura de Santos. Pretende-se apresentar o contexto no qual ele foi idealizado, sua fase de planejamento, passando pelo escopo pretendido e culminando no diagnóstico da situação atual. Também se busca identificar algumas lições aprendidas que possam auxiliar outros órgãos públicos que queiram adotar programa semelhante.

Os 50 tipos de processos selecionados para o programa de Processos Digitais geram, aproximadamente, 93 mil cadastros por ano. São processos da Procuradoria Geral do Município, da Secretaria de Finanças e da Secretaria de Gestão.

Com o novo sistema, a economia anual prevista com a redução de impressão, papel, pastas e outros insumos relacionados à extinção dos processos físicos foi estimada em cerca de R\$ 500 mil, conforme Termo de Referência e materiais de divulgação do programa.

Para que o programa tenha êxito não basta a ferramenta de TI contratada. O mais complexo é o conhecimento dos processos e a pactuação para a mudança, daí a relevância em se acompanhar esse processo e entender as transformações em curso.

Com os problemas econômicos e a necessidade constante de redução de custos governamentais, além da crescente demanda da população por serviços públicos, faz-se necessária a otimização e uma maior agilidade na tramitação dos processos administrativos, bem como o aumento da eficácia, eficiência e efetividade das ações e atividades do Governo com custos cada vez mais reduzidos.

Nesse contexto, surge a dúvida se o Programa dos Processos Digitais de Santos pode ser considerado como política pública, dada a relevância do tema no atual cenário econômico e político brasileiro.

Em relação à aderência do tema ao conteúdo programático do Mestrado Profissional de Gestão e Políticas Públicas, entendeu-se pela aplicabilidade dos conhecimentos adquiridos relacionados às disciplinas de Análise de Políticas Públicas; Direito Constitucional e Administrativo; Avaliação e Análise de Dados; Perspectivas do Uso de Tecnologia da Informação em Governo; e, Transparência, *Accountability* e Controles na Administração Pública Brasileira.

A concepção do Programa dos Processos Digitais de Santos foi iniciada em 2013. Nesse momento já foram realizadas, por parte da Prefeitura de Santos, as fases de pesquisa de campo sobre os sistemas existentes no mercado, levantamento das alternativas, decisão sobre o escopo do programa e contratação de empresa responsável pelo desenvolvimento e implantação do sistema.

No início da realização deste trabalho, o município passava pela fase de implementação da solução e ainda não tinha, à época, nenhum processo tramitando eletronicamente, o que veio a ocorrer em junho/2015. Os autores tiveram a oportunidade de presenciar e acompanhar o primeiro mês de funcionamento do sistema contratado pela prefeitura.

Dessa forma, optou-se pelo acompanhamento dos impactos iniciais dos 15 processos implantados na primeira fase do programa. A proposta do grupo, chancelada pelos representantes da Prefeitura de Santos, é auxiliar na escolha e na construção de indicadores para a mensuração dos resultados decorrentes da implantação desse novo sistema.

2.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho, iniciado em abril de 2015, foi desenvolvido em um período de quatro meses. Devido ao prazo existente e à atual fase do programa, que teve os primeiros processos disponibilizados em junho de 2015, optou-se por utilizar uma metodologia que envolvesse aspectos qualitativos e exploratórios para coletar as informações necessárias.

Na fase inicial foram realizadas pesquisas relacionadas ao tema, tanto referentes ao caso específico de Santos, como também, de forma breve, sobre outros órgãos.

Em seguida contatou-se a autoridade máxima do órgão responsável pelo Programa dos Processos Digitais de Santos, o Secretário Municipal de Gestão. Nessa oportunidade levantou-se o histórico, a relevância e as expectativas existentes. Apresentou-se também, nessa mesma ocasião, a equipe técnica responsável pelo planejamento, formulação e implementação do programa.

Após a primeira reunião presencial, ocorrida no dia 13 de maio de 2015, o gestor do programa passou a ser o ponto focal para a coleta de informações adicionais e agendamento das visitas subsequentes. Realizaram-se diversas reuniões *in loco* com representantes da equipe de servidores responsável pelo sistema com o objetivo de coletar informações sobre o histórico do projeto.

Realizou-se a análise de documentos que especificavam o sistema a ser implantado, como, por exemplo, o termo de referência, que serviu de base para a contratação da empresa desenvolvedora da solução.

Analizou-se o contrato firmado com a empresa LECOM, bem como seus anexos técnicos, o termo de referência e o edital de licitação. A partir daí iniciou-se ampla pesquisa com base em referenciais bibliográficos e exemplos de outros órgãos com o intuito de catalogar as lições aprendidas, disponibilizando-as, de forma resumida, no decorrer do trabalho.

Participou-se do lançamento oficial dos Processos Digitais de Santos, ocorrido em 10 de junho de 2015, momento no qual foi realizada uma coletiva de imprensa em que o prefeito apresentou o programa e o sistema. Nessa ocasião foi realizada a abertura do primeiro processo eletrônico por um servidor que solicitou o gozo de um benefício, ocorrendo a tramitação *on-line* de todas as etapas do processo, dando aos presentes a oportunidade de conhecer um pouco melhor o funcionamento do sistema e a sua estrutura lógica.

No primeiro dia de operação do sistema, no dia 11 de junho de 2015, visitou-se uma das unidades administrativas que passariam a tramitar seus processos de forma eletrônica, nesse caso, o Poupa Tempo da cidade de Santos. Na ocasião foram coletadas as expectativas e as impressões iniciais de três servidores desse setor.

Passado aproximadamente um mês de funcionamento do novo sistema, retornou-se ao município em 07 de julho de 2015 para verificar *in loco* a efetiva utilização dos processos eletrônicos. Voltou-se ao Poupa Tempo para a coleta de informações mais atualizadas em relação aos processos externos demandados pelos munícipes.

Nessa oportunidade, foram realizadas também entrevistas no Departamento de Gestão de Pessoas e Ambiente de Trabalho, local responsável por 7 dos 15 processos que passaram a ser digitais nessa primeira fase de implantação do sistema. Nesse departamento tramitam os processos internos que visam atender às demandas dos servidores, como por exemplo, aqueles referentes à solicitação de benefícios.

Com base nas informações e materiais recebidos, iniciou-se a execução do diagnóstico do programa e posteriormente a elaboração da proposta, qual seja, a construção de indicadores para a mensuração dos resultados.

3 EXPERIÊNCIAS DE DIGITALIZAÇÃO DE PROCESSOS NO SETOR PÚBLICO

Neste capítulo são apresentadas três experiências de entes, poderes e órgãos públicos brasileiros que já adotaram os processos administrativos eletrônicos em suas respectivas esferas de atuação. Busca-se demonstrar quais foram os caminhos percorridos, bem como os desafios enfrentados e benefícios alcançados.

3.1 RECEITA FEDERAL

O projeto do Processo Administrativo Digital (e-Processo), que visou à extinção do uso de papel nos processos, foi concebido entre 2002 e 2003 por um grupo multidisciplinar de servidores alocados nas unidades administrativas da Receita Federal em Salvador (Bahia). A iniciativa alcançou sua plenitude em 2011 quando o e-Processo, ou processo eletrônico, foi implantado em todas as unidades e áreas de negócio, totalizando 700 unidades administrativas em todo território nacional.

O sistema foi implantado em todas as áreas de negócios, envolvendo, ao todo, 33 mil servidores em três órgãos: Receita Federal do Brasil (RFB), Procuradoria da Fazenda Nacional (PFN) e Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf).

A experiência propiciou o aumento da transparência e da rastreabilidade dos atos públicos. Todos puderam enxergar o trabalho de todos, o que possibilitou melhorias na capacidade de aprendizado organizacional, uma vez que as melhores práticas procedimentais puderam ser observadas e seguidas pelos demais componentes da organização.

Segundo a Receita, estes foram alguns dos benefícios decorrentes da digitalização dos processos:

- a. Economia direta com despesas de materiais de expediente;
- b. Diminuição de cerca de 30% no tempo do trâmite processual;
- c. Comodidade para o cidadão, mediante atendimento via *internet*;
- d. Redução da corrupção pela maior transparência e rastreabilidade dos atos;
- e. Valorização do servidor, mediante a eliminação de atividades manuais, rotineiras e até alienantes;

f. Redução dos níveis hierárquicos, propiciada pelo melhor gerenciamento dos processos em meio digital, com controles de estoque, distribuição, produtividade, temporalidade e verificação de procedimentos de forma simples e *on-line*.

Uma das lições oferecidas pela experiência da Receita diz respeito à necessidade de tempo hábil para que as ideias relacionadas ao projeto pudessem ser discutidas, amadurecidas e aceitas. Além do tempo, outro fator crítico foi a comunicação em torno do tema, cuja estratégia foi focada na amplitude e efetividade, de modo que contemplasse todos os públicos envolvidos.

Por fim, a digitalização de processos abriu perspectivas para a introdução de métodos de trabalho mais modernos (SILVA, 2006, p. 8):

Ela também introduz novos elementos para repensar a forma de trabalho, com a inclusão do teletrabalho, vencendo barreiras físicas e temporais, o que enseja a redução do número de unidades administrativas por via da especialização dos trabalhos reorganizados no âmbito nacional. Segundo estudos do Banco Mundial, o Brasil se tornou um dos países mais burocratizados, nos últimos 20 anos, justamente no momento em que a prosperidade no mundo foi impulsionada pelo aumento da velocidade do fluxo da informação em meio digital, rompendo as amarras do papel. Por analogia, a substituição de um documento papel por um documento imagem tem o condão de promover no Estado uma verdadeira reengenharia procedimental e administrativa.

3.2 PODER JUDICIÁRIO

A Lei nº 11.419/06, que dispõe sobre a informatização do processo judicial, teve como principais objetivos o combate à lentidão nos processos e a busca pela integração de todas as partes que atuam no processo.

O Poder Judiciário na Região Sul é reconhecido pelo seu pioneirismo na implantação de práticas processuais eletrônicas. O Sistema de Processamento Eletrônico de Ações da Justiça Federal (e-Proc) começou a ser utilizado em alguns juizados do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) a partir de 2003 e o avanço da plataforma utilizada deu origem ao Sistema Eletrônico de Informações (SEI).

Também foram registrados progressos nas Cortes de Justiça estaduais. Rotta (2013, p. 150) comparou o resultado dos tempos médios de julgamento entre processos que tramitavam em meio físico e virtual. O estudo revelou que:

[...] a implantação do processo judicial digital pode aumentar de 200% a 400% a aceleração do tempo de tramitação dos processos, desde a distribuição, até o trânsito em julgado da sentença. Esta aceleração está associada à eliminação do tempo morto do processo, presente em algumas fases na tramitação dos autos, até que se alcance o trânsito em julgado da sentença”.

As experiências observadas no poder judiciário revelam que o processo eletrônico já é uma realidade que aos poucos está eliminando os tradicionais processos físicos. Essa revolução possibilita que as rotinas sejam otimizadas e que a morosidade na tramitação seja superada, e traz, por benefício último, a melhoria no acesso à justiça por parte dos cidadãos.

3.3 PREFEITURA DE SÃO PAULO

Segundo consta no *site*⁴ da Prefeitura de São Paulo, somente em 2014, mais de 286 mil processos e 1,5 milhão de documentos tramitaram pelas secretarias, subprefeituras, empresas, autarquias e fundações que compõem sua estrutura administrativa. Todos eles em meio físico, ou seja, em papel.

O diagnóstico realizado calculou que anualmente são utilizadas 35 milhões de folhas de papel. Ainda segundo a Prefeitura de São Paulo (2015, s/p.):

[...] a dinâmica atual causa uma série de fragilidades, como a geração de múltiplos números de protocolo, a burocratização das consultas, o risco de extravio, dano físico e quebra de sigilo das informações. A tramitação em papel também compromete a transparência em relação aos documentos de interesse público e o controle social.

Diante desse cenário, em 2014, foi instituído formalmente um grupo de trabalho intersecretarial com o objetivo de traçar estratégias para a implantação do processo eletrônico. Fizeram parte desse grupo representantes das Secretarias de Finanças e Desenvolvimento Econômico, Negócios Jurídicos, Procuradoria Geral e Controladoria Geral. Os trabalhos contaram com o apoio técnico da Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do

⁴ Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/planejamento/processo_eletronico/>. Acesso em: 03 ago. 2015.

Município – Prodam – e foram coordenados pela Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Ao término dos trabalhos o grupo optou pela utilização do Sistema Eletrônico de Informações – SEI. Tal sistema foi desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4) e atualmente é utilizado por mais de 50 órgãos dos três poderes. Trata-se de um sistema construído dentro do conceito de *software* livre, ou seja, que pode ser cedido gratuitamente para qualquer instituição pública interessada. O sistema reúne ferramentas que permitem a produção, edição e assinatura de documentos e trâmite de processos eletrônicos. Além disso, proporciona a virtualização de processos e documentos, o que permite a atuação simultânea de várias unidades, ainda que distantes fisicamente, em um mesmo processo, reduzindo o tempo de realização das atividades.

O SEI foi escolhido como a solução de processo eletrônico no âmbito do projeto Processo Eletrônico Nacional (PEN), iniciativa conjunta de órgãos e entidades de diversas esferas da administração pública, com o intuito de construir uma infraestrutura pública de processos e documentos administrativos eletrônicos.

Tal processo é coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e foi formalizado pelo Acordo de Cooperação Técnica nº 02/2013. Seu objetivo central é integrar diferentes esforços que já estavam em curso no âmbito do governo federal. Os objetivos específicos estão relacionados à melhoria no desempenho dos processos da administração pública, com ganhos em agilidade, produtividade, transparência, satisfação do público usuário e redução de custos.

A implantação do Processo Eletrônico na Prefeitura de São Paulo teve início com a publicação do Decreto nº 55.838, de 15 de janeiro de 2015. A regulamentação tornou obrigatória a utilização do SEI para nove tipos de processos, dentre os quais destacamos os mais relevantes:

- a. pedido de crédito adicional suplementar;
- b. pedido de descongelamento e congelamento de dotação orçamentária;
- c. liberação e antecipação de cota orçamentária;
- d. edição de decreto de crédito adicional;
- e. fiscalização do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS.

Em relação ao estabelecimento ou não de fluxos para o andamento dos processos, optou-se pela livre tramitação dentro do sistema, ou seja, cada usuário selecionará para quem irá tramitar o

processo. Essa opção reduz sensivelmente a carga de trabalho ao não ter que especificar o desenho dos fluxos relacionados a cada processo, de modo que a implantação ocorra de forma mais célere.

A prefeitura pretende avançar na utilização do sistema, porém não estabeleceu um cronograma para tanto. Durante a fase de transição, os processos eletrônicos conviverão com os processos em papel.

4 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROGRAMA NA PREFEITURA DE SANTOS

4.1 CIDADE E PREFEITURA

O município de Santos abriga o maior porto da América Latina, dele decorrendo a principal atividade econômica da cidade, juntamente com o turismo, pesca e comércio. Em 2010 a cidade era a 17ª mais rica do país, com produto interno bruto superior a 27 bilhões de reais, conforme lista de municípios do Brasil por PIB divulgada pelo IBGE.

A estimativa de população, em julho de 2014, era de 433.565 habitantes, conforme dados do IBGE (2014). De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em 2010, o município era o sexto na lista dos municípios brasileiros com os maiores Índices de Desenvolvimento Humano – IDH.

O atual prefeito, eleito nas eleições de 2012, é Paulo Alexandre Barbosa, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). A prefeitura é composta por dezessete secretarias, sendo elas: Assistência Social; Assuntos Portuários e Marítimos; Comunicação e Resultados; Cultura; Defesa da Cidadania; Desenvolvimento Econômico e Inovação; Desenvolvimento Urbano; Educação; Esportes; Finanças; Gestão; Infraestrutura e Edificações; Meio Ambiente; Saúde; Segurança; Serviços Públicos e Turismo, além da Ouvidoria, da Procuradoria e do Fundo Social de Responsabilidade.

Apesar do programa de Processos Digitais envolver a todas as secretarias, os 50 processos escolhidos são pertencentes a apenas três órgãos: Procuradoria Geral do Município (PGM), Secretaria de Finanças (SEFIN) e Secretaria de Gestão (SEGES). Cada tipo de processo corresponde, em determinadas situações, a mais de um subprocesso, resultando assim em um total de 158 subprocessos.

A PGM é um órgão diretamente vinculado ao Prefeito Municipal e responsável pela representação judicial e extrajudicial do Município. A Procuradoria exerce ainda as funções de consultoria jurídica do Poder Executivo e da administração direta em geral, promove a inscrição e cobrança da dívida ativa do Município, dentre outras atribuições.

Dessa forma, esteve envolvida no programa desde a sua concepção, tanto pelo fato de ter 21 subprocessos envolvidos no escopo, como pelo financiamento do BNDES ser relacionado ao

Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT), e também pelo órgão prestar consultoria em relação à viabilidade jurídica do Programa dos Processos Digitais de Santos.

A Secretaria Municipal de Finanças planeja e executa ações relacionadas ao cumprimento do orçamento municipal, controlando as despesas de todas as unidades assim como o monitoramento da receita. Também coordena o controle interno das finanças municipais e a prestação de contas junto aos órgãos competentes, além de avaliar e fiscalizar os resultados da execução contábil, financeira e orçamentária da administração municipal.

Assim, está envolvida no programa por possuir 76 subprocessos inseridos no escopo, bem como por ser a secretaria responsável pela viabilidade econômica dos Processos Digitais do município.

Por fim, a Secretaria Municipal de Gestão trabalha na formulação e implementação da Política Municipal de Administração, na coordenação e formação permanente dos servidores. Dirige o processo de elaboração, aprimoramento e implantação de planos, programas, projetos e legislação relativos à segurança e a medicina do trabalho, aos servidores, à gestão do transporte de apoio às unidades administrativas e na realização de licitações. Formula diretrizes e controla a aplicação das tecnologias de informação e comunicações, promovendo a modernização das estruturas organizacionais e métodos de trabalho.

Esta última é a gestora e responsável por todo o planejamento, formulação, implementação e monitoramento dos Processos Digitais de Santos e possui 61 subprocessos inseridos no escopo do Programa e que passarão a ser realizados somente de forma eletrônica.

4.2 A FASE DE PLANEJAMENTO E FORMULAÇÃO DO PROGRAMA

Segundo a prefeitura, o programa tem por objetivo economizar recursos e acelerar o andamento dos processos, de modo a fornecer respostas mais rápidas aos munícipes. Foram fornecidos alguns exemplos de benefícios esperados como a diminuição dos atuais 201 para 27 dias na tramitação de processos relativos às requisições de pequeno valor e, também, à economia anual de cerca de R\$ 500 mil com a redução de impressões, papel, pastas e os outros insumos de papelaria decorrentes da existência de processos físicos.

O programa de Processos Digitais também contribuirá para o aumento da transparência ao permitir que os cidadãos acessem alguns serviços eletronicamente, como é o caso, por exemplo, da redução de 50% do IPTU para aposentados, além da possibilidade de acompanhamento *on-line* sobre o andamento dos processos administrativos abertos junto à prefeitura.

Por fim, o programa almeja colaborar para o aumento no número de servidores diretamente envolvidos na prestação de serviços aos cidadãos, vez que a utilização dos processos digitais diminuirá drasticamente as atividades burocráticas inerentes à tramitação física de documentos, liberando dessa forma uma importante força de trabalho que atualmente se incumbe de tais tarefas.

No caso da Prefeitura de Santos, conforme o Demonstrativo da Despesa com Pessoal do 3º Quadrimestre de 2014, divulgado no relatório de Gestão Fiscal no Portal Cidade Aberta do município, percebe-se que a despesa total com pessoal representa 50,86% sobre a Receita Corrente Líquida, e está próxima de atingir o limite prudencial de 51,30%, conforme o parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esse fato dificulta a realização de novas contratações, sendo necessária a otimização do uso do quadro de servidores atualmente existente. Em paralelo, há uma crescente demanda da população por serviços públicos, visto o aumento da expectativa de vida, mudança do perfil da sociedade e da municipalização da prestação dos serviços públicos decorrentes inclusive de direitos assegurados ao cidadão pela Constituição Federal, como é o caso da Educação e Saúde.

Com a ausência da reforma fiscal, as contas das prefeituras cada vez mais encontram-se em uma situação crítica, agravada com a atual conjuntura econômica e política do Brasil. Nesse contexto, os Processos Digitais de Santos são bastante pertinentes e relevantes, visto a necessidade de redução de custos, o aumento do desempenho e da eficiência, eficácia e efetividade da gestão pública. Faz-se fundamental nesse cenário reduzir o tempo de tramitação dos processos administrativos.

Dessa forma, faz-se necessário aperfeiçoar os meios utilizados para a prestação dos serviços públicos, e o Programa dos Processos Digitais foi uma solução idealizada pela Prefeitura de Santos para atingir essa finalidade.

Devido à importância estratégica para o município, o programa em questão tem a atenção e o patrocínio das autoridades que compõem o primeiro escalão hierárquico da prefeitura,

principalmente, os secretários dos três órgãos que estão envolvidos diretamente no programa. Além de um forte apoio do prefeito, a autoridade máxima do Poder Executivo de Santos.

Esse apoio e envolvimento no núcleo estratégico do município é de fundamental importância para contribuir com o sucesso da implementação dos Processos Digitais e de minimizar a resistência à mudança por parte dos servidores e pelos gestores das demais secretarias e órgãos pertencentes à estrutura da prefeitura.

O sucesso na implantação dos Processos Digitais decorre em muito da realização de um bom planejamento, que envolva estudos abrangentes e pesquisas de mercado para que o gestor conheça as soluções já existentes e possa, de acordo com a sua realidade, elaborar um Termo de Referência com as especificações corretas, tanto para que tenha condições de adquirir uma solução que atenda as necessidades de seu órgão, como para elaborar um orçamento que se aproxime do valor real do dispêndio.

Um desafio comum nessa fase refere-se à dificuldade na identificação de processos que são realizados pelos servidores, devido a uma série de fatores, a saber: ausência de capacidade de mapeá-los e redesenhá-los; falta de padronização ou de documentação das atividades; excesso do conhecimento tácito e da informalidade. A ausência de conhecimento dos processos e da forma como são executados no cotidiano podem resultar em erros nas configurações dos parâmetros no sistema a ser implantado, podendo impactar negativamente nos resultados pretendidos.

Além do supracitado, o conhecimento da modelagem inerente aos processos administrativos também auxilia na preparação e na realização de treinamentos efetivos para os servidores que irão operacionalizar e sistematizar a política de transferência formal dos conhecimentos.

Ao iniciar o mapeamento dos processos, há a probabilidade de descoberta de casos similares executados de maneiras distintas entre os órgãos. Nesse caso, é imprescindível que o órgão central, que está coordenando a implantação do Sistema Eletrônico dos Processos e sua posterior gestão, defina uma equipe específica e nomeie um gestor desse projeto/programa.

Além disso, a importância da definição desse gestor decorre da complexidade do programa e da necessidade de uma constante articulação entre todos os *stakeholders*⁵ e os diversos interesses existentes. Há uma quantidade significativa de atividades que precisam ser

⁵ *Stakeholders* – Em português significa parte interessada ou interveniente. Compreende todos os envolvidos em um processo, que pode ser de caráter temporário (como um projeto) ou duradouro (como o negócio de uma empresa).

desempenhadas, coordenadas e controladas; dessa forma, o gestor do programa torna-se um ponto focal estratégico.

O planejamento do Programa dos Processos Digitais iniciou-se no primeiro semestre de 2013. Foram realizadas pesquisas e visitas para conhecer as tecnologias já existentes no mercado. O intuito era reunir informações capazes de ajudar na definição das características requeridas do sistema, contribuindo para a definição do escopo e da futura elaboração do Termo de Referência e respectivo Edital.

Por conseguinte, ainda em 2013, a equipe da Secretaria de Gestão entrou em contato com empresas como Oracle, IBM, Make e MPS, para conhecer seus respectivos sistemas e adquirir maiores conhecimentos sobre o assunto. A seguir listamos algumas das características das ferramentas consultadas:

1) A ferramenta da Oracle é denominada Oracle BPM e a solução é focada em BPM⁶ e Workflow⁷; permite a modelagem dos processos; a customização das automatizações dos processos; possui integração com certificação digital; e, integração direta com as bases de dados de outros sistemas.

2) A ferramenta da IBM se chama Lombardi e a solução também é focada em BPM e Workflow; permite a modelagem dos processos; permite apenas a customização das automatizações dos processos; possui integração com certificação digital (a ser desenvolvido); possui controle de versionamento dos processos; possui controle de qualidade no fluxo dos processos; permite visualizar gargalos nos processos; permite a importação de modelagem dos processos desenvolvidos em *softwares* externos; e, licença por servidores (processador).

3) A ferramenta da empresa Make chama-se Maestro e a solução é voltada ao Workflow; não possui *wizard*⁸ para modelagem dos processos; permite apenas a customização das automatizações dos processos; não possui integração com certificação digital; e, a solução com dados armazenados em nuvem.

4) Por fim, a ferramenta da empresa MPS denomina-se Epolis Doc e a solução é voltada ao GED (Gerenciamento Eletrônico de Documentos) e Workflow; necessita licenças por usuário;

⁶ BPM – Business Process Management que significa em português a Gestão de Processos de Negócios.

⁷ Workflow – Significa fluxo de trabalho, em português, e seu conceito é de uma sequência de passos necessários para automatizar processos, de acordo com um conjunto de regras definidas, permitindo que estes possam ser transmitidos de uma pessoa para outra.

⁸ Wizard – Ferramenta para a modelagem de processos eletrônicos.

não possui *wizard* para modelagem dos processos; permite apenas a customização das automatizações dos processos; possui integração com certificação digital; e, necessita de um software extra para efetuar a integração com outros sistemas.

A equipe da prefeitura concluiu, após essa etapa de conhecimento dos sistemas, que a solução a ser implementada no município deveria ter as seguintes características: uma interface para modelagem, automatização e customização dos processos; interface para desenvolvimento dos formulários a serem preenchidos nos processos; possibilidade de anexar documentos no processo; integração com certificação digital; possibilidade de integração com outros sistemas (nativamente ou através de serviços); e, possibilidade de monitorar os processos e identificar possíveis gargalos.

Além dessas empresas, a equipe responsável pelo programa também conheceu o Sistema Eletrônico de Informação (SEI) desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região para automatizar os processos administrativos do órgão e que passou a ser utilizado por outros órgãos e entes públicos, inclusive pelo Poder Executivo, como os Ministérios de Planejamento e das Comunicações.

Ao conhecer o SEI, a equipe da Prefeitura de Santos observou que o mencionado sistema não possuía os fluxos dos processos definidos, deixando assim livre a sua tramitação. Essa característica foi considerada uma vulnerabilidade, já que possibilitava envios desnecessários dos processos, o que, por sua vez, dificultaria o mapeamento dos processos existentes, bem como seu redesenho e a padronização de um fluxo pré-definido no sistema.

Após essas experiências, a Prefeitura de Santos definiu o objetivo do Programa (solução tecnológica que contemple gestão integrada de informações, documentos e processos com fluxo de trabalho e segurança digital) e os benefícios esperados, como: celeridade, economia, eficiência, sustentabilidade e modernização da Administração Pública; automatização e otimização de fluxos de trabalho e criação de formulários eletrônicos; eliminação de processos em papel, conferindo validade legal aos documentos eletrônicos; e, redução de custos de armazenamento e transporte. Destacam-se também os benefícios citados no **quadro 1**.

Para a fase de implantação do programa definiu-se a necessidade de mapeamento de 50 tipos de processos das áreas administrativa, financeira e jurídica; desenho do fluxo atual (“*as is*”) do processo e proposta de otimização do fluxo (“*to be*”); integração com os sistemas existentes; treinamentos (gerencial, operacional e *workshop*).

Além disso, a implantação do programa deveria acontecer por fases, correspondendo à primeira fase os seguintes processos: da Secretaria de Gestão (cadastro de fornecedores, décimo chefia, certidão de inteiro teor da ficha funcional, pecúlio – alteração de beneficiário, auxílio doença), da Procuradoria (requisição de pequeno valor, pagamento de precatórios, parcelamento da dívida ativa, atualização cadastral imobiliária, polo passivo exclusão, polo passivo retificação), e da Secretaria de Finanças (requisição de documentos e informações).

Quadro 1 – Benefícios esperados para os servidores, chefias e cidadãos

Para os Servidores	Acompanhamento <i>on-line</i> pelo <i>desktop</i> , <i>notebook</i> , <i>tablet</i> ou <i>smartphone</i> (ferramenta é <i>web</i>)
	Transparência do processo
	Fluxo mapeado
	Pareceres padronizados
	Comunicação adicional por <i>e-mail</i> sobre andamento dos processos
	Busca avançada com exportação do resultado para planilhas, documentos de texto, arquivos CSV ⁹ ou PDF ¹⁰
Para as chefias	Possibilidade de gerar gráficos para análise ou criar painéis de controle gerencial
	Distribuir e acompanhar os processos de sua unidade junto aos seus subordinados
	Atribuir limites para cada etapa do processo e envio de alertas quando o prazo exceder
	Enviar mensagens atreladas ou não aos processos
	Exarar parecer em processos <i>on-line</i> , sem ter que estar fisicamente no ambiente da Prefeitura Municipal de Santos
Para os cidadãos	Alguns processos poderão ser abertos pelo munícipe a qualquer hora, de qualquer dispositivo com acesso à internet (<i>computador</i> , <i>notebook</i> , <i>tablet</i> ou <i>smartphone</i>), já que a ferramenta é <i>web</i> , sem ter que se locomover até o Poupa Tempo, resultando em aumento de conveniência e redução de custos.

Fonte: Secretaria de Gestão de Santos (s/d).

Em relação às funcionalidades, o planejamento englobou a interface para modelagem, automatização e customização; desenvolvimento dos formulários eletrônicos; possibilidade de anexar documentos no processo; integração com certificação digital; integração com outros

⁹ CSV – É a abreviatura de *Comma-separated values* que corresponde a um formato de arquivo que armazena dados tabelados que pode ser aberto e lido em todas as plataformas de computador.

¹⁰ PDF – Significa Portable Document Format (Formato Portátil de Documento), um formato de arquivo criado pela empresa Adobe Systems para que qualquer documento seja visualizado, independente de qual tenha sido o programa que o originou.

sistemas; e monitoramento dos processos para identificar gargalos. Referente ao Workflow, foram planejados a automatização de fluxos de trabalho; a eliminação de processos em papel, conferindo validade legal a documentos eletrônicos; o desenho do fluxo realizado pelo próprio usuário; a criação de formulários; a delegação e atribuição de etapas; a visualização gráfica do andamento do fluxo; e a interação com usuário via *e-mail*.

Para a certificação digital, algumas preocupações foram pontuadas, como a necessidade da autenticidade (garante a identidade de todas as partes envolvidas); da confidencialidade (assegura o sigilo das informações, para que não se tornem de conhecimento de pessoas não autorizadas); da integridade (protege contra a modificação imprópria da mensagem, garantindo o seu conteúdo original); e do não repúdio (impede as partes de negarem a participação no negócio eletrônico).

Com o intuito de viabilizar o programa, buscou-se o financiamento do BNDES através do Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos (PMAT). Conforme o site do banco, o PMAT tem como objetivo apoiar projetos de investimento da Administração Pública Municipal voltados à modernização da administração tributária e à melhoria da qualidade do gasto público, a fim de proporcionar aos municípios uma gestão eficiente, que gere aumento de receitas e/ou redução do custo unitário dos serviços prestados à coletividade.

Podem ser financiados projetos de investimentos para o fortalecimento das capacidades gerencial, normativa, operacional e tecnológica da administração municipal, com foco nas ações elencadas no **quadro 2**.

Quadro 2 – Áreas da Administração x Ações que podem ser financiadas pelo PMAT

Área da Administração	Ações
Administração Geral	Gestão de recursos humanos, licitações e compras, gestão de contratos, protocolo e controle de processos, gestão energética
Administração Tributária	Arrecadação, cobranças administrativas e judiciais, fiscalização, estudos econômicos e tributários, central de atendimento ao contribuinte
Administração Financeira e Patrimonial	Orçamento, execução financeira, contabilidade e dívida pública, auditoria e controle interno, gestão e segurança do patrimônio

Administração e Gestão das Secretarias, Órgãos e Unidades Municipais prestadoras de serviços à coletividade	Organização e gerência, sistemas e tecnologia de informação
---	---

Disponível

em:

<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/FINEM/pmat.html>. Acesso em: 8 jun. 2015.

Também poderão ser financiadas, desde que vinculadas a uma das quatro áreas enunciadas, as seguintes ações: planejamento, organização e gestão; legislação; sistemas e tecnologia de informação; central de atendimento ao cidadão; cadastros; georreferenciamento; relações intra e interinstitucionais; e integração de informações municipais, tanto na esfera intramunicipal quanto no intercâmbio de informações com os órgãos federais e estaduais.

Ainda de acordo com o site do BNDES, podem ser financiados bens de informática e automação, abarcados pela Lei Federal nº 8.248 (Lei de Informática), de 23.10.1991, que cumpram o Processo Produtivo Básico (PPB) e possuam tecnologia nacional na forma da Portaria MCT nº 950, de 12.12.2006, ou da que venha a substituí-la; e *softwares* nacionais, passíveis de apoio no âmbito do programa BDNES Prosoft – Comercialização. Dessa maneira, devido às regras do financiamento do BNDES e o incentivo às empresas nacionais, a Oracle e a IBM, empresas consultadas na fase do planejamento do programa, não puderam participar do certame, o que justifica o fato de elas não serem uma das licitantes que disputaram o contrato de Santos referente ao Programa de Processos Digitais.

4.3 BASES LEGAIS

Além das Emendas Constitucionais já mencionadas na introdução, há um grande arcabouço legal relacionado à iniciativa estudada. A Lei Federal nº 12.527 de 2011, conhecida como “Lei de Acesso à Informação” foi promulgada em 18 de novembro de 2011 com um *vacatio legis*¹¹ de

¹¹ Trata-se do espaço temporal entre a aprovação da norma legal e sua consequente entrada em vigor. Aqui, o espaço temporal de 180 dias (o período em que em tese deve ocorrer a adaptação de todos os envolvidos à letra legal) comprovou-se insuficiente, como se verá a seguir.

apenas 180 dias. A referida lei mostra-se como uma das mais avançadas no assunto atualmente em todo o mundo¹².

No Brasil o acesso à informação (*in casu*, dos órgãos públicos e de seus bancos de dados) é protegido por cláusula pétrea da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXXIII:

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988).

Nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação veio regulamentar e disciplinar o acesso à informação previsto na Constituição Federal no tocante aos dados e disponibilização destes, bem como estabelecer prazos e formas da divulgação e solicitação de informações.

A política pública de acesso à informação e disponibilização dos dados da Prefeitura de Santos pode tornar-se um marco histórico. A burocracia brasileira ainda se baseia fortemente em processos (administrativos e legais) burocráticos rígidos, conceito trazido pela própria Constituição Federal de 1988, como bem cita Bresser-Pereira (1996, s/p.):

O capítulo da administração pública da Constituição de 1988 será o resultado de todas essas forças contraditórias. De um lado ela é uma reação ao populismo e ao fisiologismo que recrudescem com o advento da democracia. Por isso a Constituição irá sacramentar os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade será dada à administração direta ao invés da indireta. A Constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo. Perceberam apenas que a administração burocrática clássica, que começara a ser implantada no país nos anos 30, não havia sido plenamente instaurada. Viram que o Estado havia adotado estratégias descentralizadoras - as autarquias e as fundações públicas - que não se enquadravam no modelo burocrático-

¹² O período de adaptação aos regramentos da lei nº12.527/2011 não foi deveras suficiente para que todos os órgãos públicos do Brasil (em todas as esferas) alcançassem a contento os regramentos da legislação. Países como Reino Unido e Japão estabeleceram prazos que iriam de 2 a 5 anos para a adaptação da citada legislação. Já com relação à classificação de uma das mais avançadas do mundo, a ONG *Global Right to Information Rating* classifica o Brasil na 18ª posição, em um total de 102 países analisados.

profissional clássico. Notaram que essa descentralização havia aberto espaço para o clientelismo, principalmente ao nível dos estados e municípios - clientelismo esse que se acentuara após a redemocratização. Não perceberam que as formas mais descentralizadas e flexíveis de administração, que o Decreto-Lei 200 havia consagrado, eram uma resposta à necessidade de o Estado administrar com eficiência as empresas e os serviços sociais. E decidiram completar a revolução burocrática antes de pensar nos princípios da moderna administração pública. Ao agirem assim aparentemente seguiram uma lógica linear compatível com a idéia (sic) de que primeiro seria necessário completar a revolução mecânica, para só depois participar da revolução eletrônica (PEREIRA, 1996, s/p.).

Consequentemente, desde 1988 as administrações brasileiras, em todas as esferas, buscam maneiras de se tornarem eficazes e eficientes, mesmo com as amarras burocráticas trazidas pela Carta Magna. A própria Cidade de Santos, que possui o maior porto em quantidade de carga movimentada do Brasil, sofre com a burocracia em seu principal meio de comércio:

BRASÍLIA - Às vésperas da segunda década do século XXI, o sistema portuário brasileiro ainda está encalhado na burocracia e no atraso tecnológico. E a tendência é que isso continue nos próximos anos. Com 95% do comércio exterior realizados por navios, o país não conseguiu ainda harmonizar o trabalho burocrático de 14 ministérios que atuam nos portos e não abrem mão de seu poder. Segundo a Secretaria Especial de Portos (SEP), são exigidos de todos os navios que embarcam e desembarcam no país uma média de 112 documentos, que somam 935 informações diferentes, muitas vezes preenchidas em diversas vias e em duplicidade para órgãos diferentes. Para tentar desatar esse nó, o governo começou a implantação do projeto Porto Sem Papel, cujo principal objetivo é eliminar a necessidade dessa montanha diária de papéis. Só no Porto de Santos, o maior do país, são 3.773.800 folhas de papel anualmente, cujo peso chega a 17.4 toneladas, segundo estimativa do Sistema Federal de Processamento de Dados (Serpro) (grifo nosso). (COMISSÁRIA PIBERNAT, 2015, s/p.).

Algumas prefeituras, como aqui citado, já possuem processos digitais ou digitalizados. É o caso de Curitiba, Maringá e também da cidade de São Paulo. O que torna o projeto de Santos diferenciado é a proposta ousada: até abril de 2016, tornar 70 (setenta) por cento de todos os seus processos digitais. Embora sem previsão para alcançar a totalidade dos processos digitalizados, Santos caminha para um marco na administração brasileira, se o cronograma e os desafios assim

permitirem. As outras cidades ainda não dispõem de planejamento e prazo fixo com uma meta tão auspiciosa.

O jornal Folha de São Paulo realizou em 2014 levantamento em 11 Estados brasileiros para constatar a efetividade e eficácia da Lei de Acesso à Informação, e o resultado pode ser visto na **figura 1**.

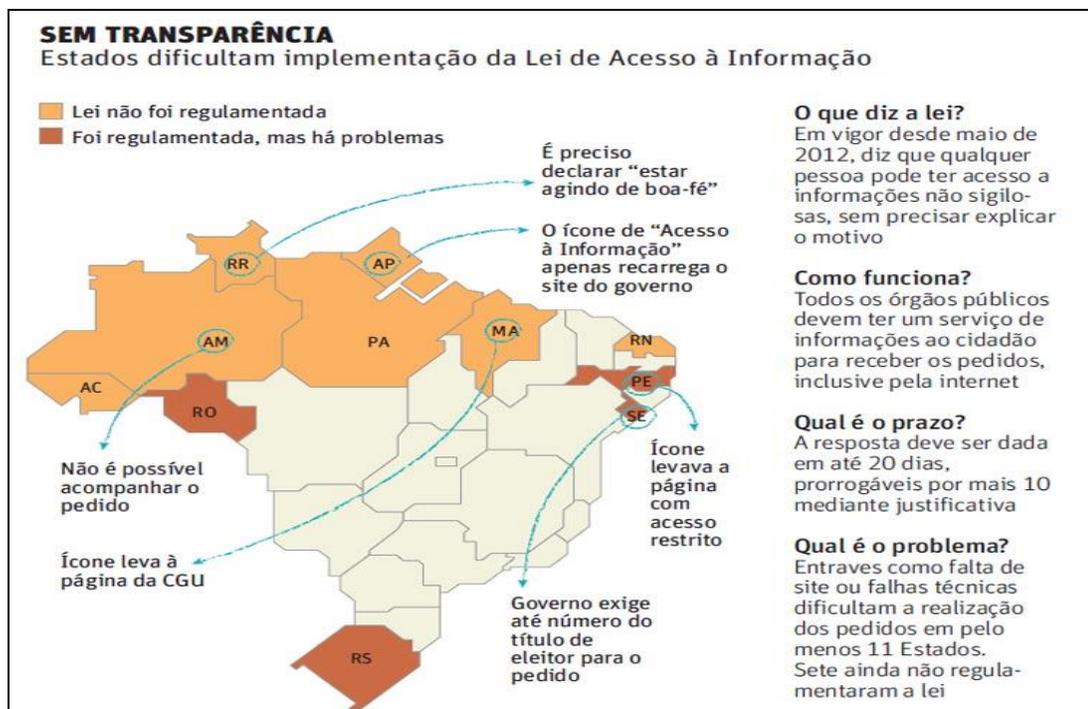


FIGURA 1 – Estados brasileiros e adequação à LAI.

Fonte: Disponível em: <<http://f.i.uol.com.br/folha/publicidade/images/14062544.jpeg>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

A figura aqui estudada traz a conclusão de que o lapso temporal da aplicação da Lei de Acesso à Informação (*vacatio legis*) sequer foi suficiente para que os Estados brasileiros se adequassem corretamente à norma. Logo, exigir ou mesmo estudar a digitalização de processos em âmbito federal, estadual ou municipal ainda é um árduo desafio, dada a escolha pela administração burocrática em detrimento da burocracia gerencial desde a Constituição de 1988. Pensar em um país completamente digitalizado em seus processos ainda é uma utopia, dada as dificuldades conjunturais e de estrutura mínima para tanto. Outra vez o projeto de Santos pode tornar-se, se bem conduzido e avaliado, em modelo para administrações que já superaram o primeiro passo: a informatização e adequação à LAI.

A cidade de Santos possui um portal de acesso à informação completo¹³ e intuitivo, como mostra a **figura 2**.

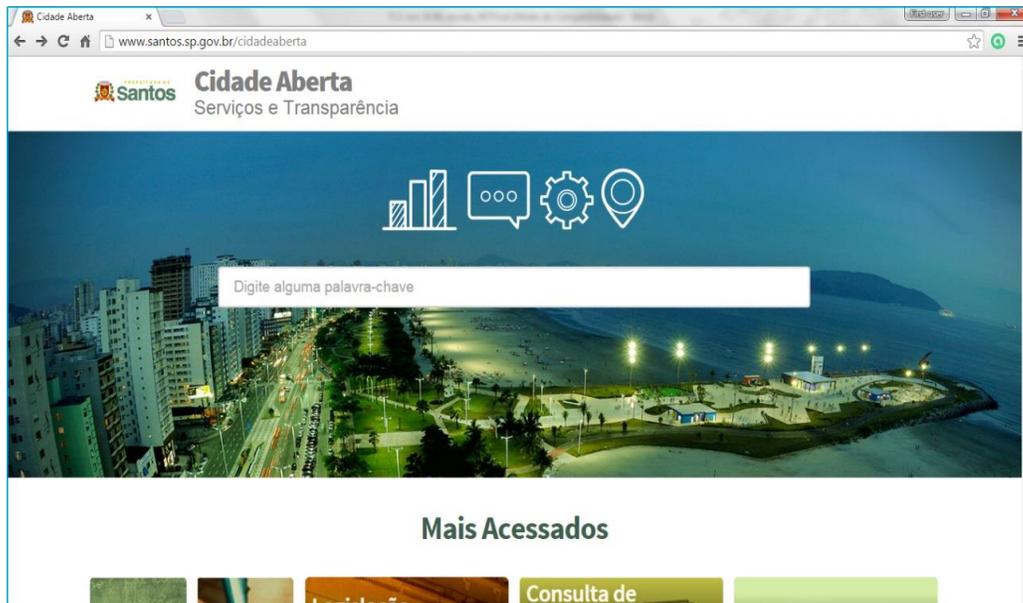


FIGURA 2 – Página virtual “Cidade Aberta, Serviços e transparência”.

Fonte: Disponível em: <<http://www.santos.sp.gov.br/cidadeaberta>>. Acesso em: 18 jul. 2015.

Com uma boa adequação à LAI, em especial no tocante à divulgação de dados de maneira aglutinada e com fácil acesso por todos os interessados, a municipalidade santista possui grande parte de suas bases legais acessíveis e disponíveis. Os processos digitais são a continuidade da divulgação, organização e disponibilização dos dados de maneira clara.

Além da LAI, as outras bases legais apresentadas pela Prefeitura de Santos para a elaboração do projeto foram as seguintes:

1. Medida Provisória nº 2.200/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil;
2. Lei Federal nº 11.419/2006, que dispõe sobre a informatização do processo judicial;
3. Lei Municipal de São Paulo nº 14.141/2006, que trata dos Processos Administrativos no Município de São Paulo.

A Medida Provisória nº 2.200/01 criou a até então inexistente regulamentação para as chaves públicas no Brasil. A referida MP foi regulamentada pelo Decreto Federal nº 3.996/01, e desde

¹³ O Portal mostra-se como uma grande ferramenta de acesso às principais informações da cidade, em especial cargos e salários e impostos cobrados pelo município.

então o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ICP-Brasil) regulamenta as chaves públicas e suas concessões em âmbito nacional.

No caso da Cidade de Santos, por sua elevada importância histórica e ainda por conta de seus documentos de valor histórico inestimável¹⁴ uma Fundação Pública Municipal foi habilitada pela ICP-Brasil para emissão de certificados digitais: a Fundação Arquivo e Memória de Santos (FAMS).

A Lei Federal nº 11.419/06 traz em seu artigo 1º:

Art. 1º O uso de meio eletrônico na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais será admitido nos termos desta Lei.

§ 1º Aplica-se o disposto nesta Lei, indistintamente, aos processos civil, penal e trabalhista, bem como aos juizados especiais, em qualquer grau de jurisdição.

§ 2º Para o disposto nesta Lei, considera-se:

I - meio eletrônico qualquer forma de armazenamento ou tráfego de documentos e arquivos digitais;

II - transmissão eletrônica toda forma de comunicação a distância com a utilização de redes de comunicação, preferencialmente a rede mundial de computadores;

III - assinatura eletrônica as seguintes formas de identificação inequívoca do signatário:

a) assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, na forma de lei específica;

b) mediante cadastro de usuário no Poder Judiciário, conforme disciplinado pelos órgãos respectivos.

Considerado um caso de sucesso¹⁵, a informatização dos processos judiciais no Poder Judiciário do Estado de São Paulo passou por um longo e vitorioso caminho para alcançar o atual

¹⁴ A Fundação é assim descrita no sítio eletrônico: A Fundação Arquivo e Memória de Santos (Fams) é uma instituição que trabalha no apoio à administração municipal no que se refere ao gerenciamento dos arquivos públicos processados pela Prefeitura de Santos, além da memória documental e iconográfica da cidade, garantindo sua salvaguarda, preservação e disseminação. A sede da Fams está localizada na Rua Amador Bueno, nº 22, Centro Histórico, desde dezembro de 2012. Antes disso, a diretoria da instituição ocupava a casa acastelada do Outeiro de Santa Catarina (Rua Visconde do Rio Branco, 48, Centro Histórico), no mesmo sítio que fora, no século XVI, o marco inicial da Vila de Santos (FUNDAÇÃO ARQUIVO E MEMÓRIA, 2015).

¹⁵ Tribunal de Justiça também busca tornar-se cem por cento digital em seus processos, e credita assim seu sucesso: “Estudos técnicos realizados pelos Tribunais que já utilizam o SAJ [Serviço de Automação do Judiciário] indicam, em média: 47% de ganho na taxa de vazão dos processos (congestionamento), 87% de aumento no índice de atendimento de novos processos e 50% de aumento na produtividade de magistrados”. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/CemPorCentoDigital/>>. Acesso em: 5 jul. 2015.

patamar e estágio de interligação (embora este trabalho aponte dados na direção oposta, em pesquisa realizada com juízes e magistrados do Rio Grande do Sul)¹⁶.

Santos possui (como qualquer outro município brasileiro) estrutura jurídica municipal independente e interligada, complementação da informatização dos processos digitais, bem como a interligação entre a Procuradoria do Município e o próprio Tribunal de Justiça de São Paulo e outros órgãos estaduais, o que torna a informatização dos processos complexa e dependente de respaldo legal para sua efetivação.

A legislação tomada como referência, portanto, encontra grande amparo tanto legal quanto operacional para o projeto.

Por fim, a lei da cidade de São Paulo nº 11.141/06 traz em suas disposições finais, no artigo 49:

Art. 49. É admitido o uso de meio eletrônico para formação, instrução e decisão de processos administrativos, bem como para publicação de atos e comunicações, geração de documentos públicos e registro das informações e de documentos de processos encerrados, desde que assegurados:

I - níveis de acesso às informações;

II - segurança de dados e registros;

III - sigilo de dados pessoais;

IV - identificação do usuário, seja na consulta, seja na alteração de dados;

V - armazenamento do histórico das transações eletrônicas;

VI - utilização de sistema único para planejar e gerenciar os processos administrativos.

A Prefeitura da Cidade de Santos utilizou-se de legislação municipal análoga e anterior para fundamentar seu projeto e também como base para elaboração de sua própria legislação

¹⁶ Recente estudo sobre a implantação dos processos digitais no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul concluiu que (...) *“As principais constatações indicam que algo está errado e providências devem ser adotadas porque: 78,89% sentiram piora em sua saúde e seu bem-estar no trabalho com o processo eletrônico (pergunta 2); 86,81% sentiram dificuldades de visão com o processo eletrônico (pergunta 4); apenas 19,10% não sentiram dores físicas desde que começaram a trabalhar com o processo eletrônico (pergunta 5); 95,56% acham que o processo eletrônico pode piorar sua saúde no futuro (pergunta 9); nenhum associado se sente amplamente orientado para prevenir problemas de saúde decorrentes do processo eletrônico e apenas 8,79% acham receber orientação razoável/suficiente (pergunta 12); 82,02% estão insatisfeitos com suas condições de trabalho em relação ao processo eletrônico (pergunta 8); 82,43% estão insatisfeitos quanto à visualização de documentos e autos eletrônicos no Eproc2 (pergunta 21); 78,21% estão insatisfeitos quanto às funcionalidades, opções e comandos do Eproc2 (pergunta 23). O relatório espera que a pesquisa seja o começo do enfrentamento efetivo dessas questões na Justiça Federal, apresentando sugestões para encaminhamento”*. Pesquisa sobre processo eletrônico e saúde dos magistrados federais no Rio Grande do Sul. Candido Alfredo Silva Leal Júnior, sob encomenda da Associação dos Juízes Federais do Rio Grande do Sul (Ajufers). Porto Alegre, 2011.

sobre o tema, com a edição do decreto do Prefeito e posterior portaria da Secretaria de Gestão sobre a procedimentalização do tema.

O Decreto nº 7.141, de 09 de junho de 2015, traz as disposições legais para a implantação dos processos digitais na Prefeitura de Santos. Importante destacar seus artigos iniciais:

DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DOS PROCESSOS DIGITAIS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

PAULO ALEXANDRE BARBOSA, Prefeito Municipal de Santos, usando das atribuições que lhe são conferidas por lei,

DECRETA:

Art. 1º Este decreto dispõe sobre a implantação dos processos digitais no âmbito da Administração Pública Municipal.

CAPÍTULO I DOS PROCESSOS DIGITAIS

Art. 2º. Todos os documentos que compõem o processo digital devem ser produzidos, transmitidos, armazenados e assinados por meio eletrônico, na forma regulamentada neste decreto.

Art. 3º. Os documentos arquivados em forma eletrônica ou similar que tiverem sua integridade e autoria asseguradas nos termos deste decreto terão o mesmo valor probante, para todos os fins de direito, que os documentos arquivados em papel ou em outra forma ou meio legalmente admitidos.

Parágrafo único. Quando, por motivo técnico, for inviável o uso do meio eletrônico para a realização de parecer, intimação ou notificação, esses atos processuais poderão ser praticados segundo as regras ordinárias, digitalizando-se o documento físico, que deverá ser posteriormente destruído. (SANTOS. Diário Oficial do Município, 9 jun. 2015).

O marco legal buscou regulamentar e disciplinar que toda municipalidade será a partir de então obrigada legalmente a produzir expedientes somente de forma digital (artigo 2º) e ainda busca a legalidade dos processos digitais, equiparando-os aos processos físicos em valor probante e para todos os fins de direito (artigo 3º).

Já a portaria do Secretário de Gestão, por força de entendimento dos indicadores e da análise proposta ao final deste trabalho, será aqui transcrita em seu inteiro teor:

DISPÕE SOBRE A IMPLANTAÇÃO DOS “PROCESSOS DIGITAIS”, NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O **Secretário Municipal de Gestão**, no uso de suas atribuições legais,

CONSIDERANDO o disposto no Decreto nº 7141, de 09/06/2015, que trata da implantação dos “Processos Digitais” no âmbito da Administração Pública Municipal;

CONSIDERANDO que o “Sistema Processos Digitais” prevê modernizar a administração com a utilização dos recursos disponíveis da tecnologia da informação;

CONSIDERANDO a tramitação de processos administrativos em meio eletrônico como instrumento de celeridade, economia, eficiência, sustentabilidade e efetividade da prestação do serviço público;

CONSIDERANDO a necessidade de disciplinar a migração dos processos físicos controlados pelo “Sistema de Controle de Processos – CPNET”, para o meio digital através do “Sistema Processos Digitais”.

RESOLVE

Art. 1º A criação, despacho, parecer, tramitações e demais ações relacionadas aos processos abaixo devem ser realizadas única e exclusivamente por meio do “Sistema Processos Digitais”:

- I – Atualização Cadastral Imobiliária
- II - Parcelamento de Dívida Ativa
- III – Requisição de Pequeno Valor - RPV
- IV – Pagamento de Precatórios
- V - Polo Passivo - Exclusão
- VI - Polo Passivo - Retificação
- VII – Requisição de Documentos e Informações
- VIII - Auxílio Doença
- IX - Certidão de Inteiro Teor da Ficha Funcional
- X - Décimo de Chefia / Averbação
- XI - Pecúlio Alteração Beneficiário
- XII - Cadastro de Fornecedores
- XIII – Certidão de Tempo de Contribuição
- XIV - Licença Prêmio – Gozo
- XV - Licença Prêmio – Pecúnia

Parágrafo único. Não será admitida a criação de processos físicos no “Sistema de Controle de Processos – CPNET” dos assuntos relacionados no artigo 1º desta portaria, a partir desta data. (SANTOS. Diário Oficial do Município de Santos, 9 jun. 2015).

A Portaria Nº 02/2015 – GAB/SEGES de 09 de junho de 2015 além de regrad e disciplinar as diretrizes do decreto sobre o tema elenca os 15 (quinze) processos iniciais que a partir de então se tornaram exclusivamente digitais.

5 ANÁLISE DA EXECUÇÃO DO PROGRAMA

5.1 ESCOPO DO PROJETO E CRONOGRAMA

Em abril de 2014 a Prefeitura Municipal de Santos realizou concorrência pública para a contratação de solução tecnológica que contemplasse gestão integrada de informações, documentos e processos, modelagem, mapeamento, otimização, automatização e implantação de 50 (cinquenta) processos institucionais, sendo 10 (dez) de baixa complexidade, 35 (trinta e cinco) de média e 05 (cinco) de alta complexidade compreendendo:

- a. serviços técnicos especializados de planejamento e execução da implantação da solução de TI, com orientação para modernização dos processos de trabalho;
- b. customização do *software* de acordo com as suas necessidades;
- c. integração da solução com as bases de dados corporativas da prefeitura;
- d. licenças definitivas de uso de *software*;
- e. treinamento técnico, gerencial e operacional da solução contratada;
- f. suporte técnico, atualização e personalização evolutiva da solução.

O edital trouxe as informações necessárias para que as empresas participantes do certame compreendessem os critérios que seriam posteriormente utilizados para a classificação da complexidade dos processos. Os critérios e seus respectivos pesos constam do **quadro 3**.

Quadro 3 – Critérios para a classificação dos processos

1. Quantidade de sistemas utilizados x peso 4;
2. Número de trâmites no andamento natural do processo x peso 3;
3. Quantidade de formulários utilizados x peso 2;
4. Número de documentos que deverão ser escaneados para a realização do processo x peso 1.

Fonte: Prefeitura Municipal de Santos (2014).

Os pesos relativos de cada critério demonstram que os principais pontos relacionados ao aumento da complexidade dos processos foram o número de sistemas informatizados utilizados e o número de trâmites em seu andamento natural. A descrição das fases de implantação da solução consta do **quadro 4**.

Quadro 4 – Fases de implantação

Fase	Interação	Descrição
Instalação da licença	Instalação da licença definitiva de uso da solução nos servidores da CONTRATANTE	Instalação da licença definitiva de uso da solução
Planejamento	Planejamento Geral	Levantamentos necessários para customização do sistema
Gerenciamento	Serviço de Gerenciamento de Projeto	Desenvolvimento de telas/rotinas/relatórios para atender as especificações do Edital
Serviço de Implantação da solução de TI	Módulo 1	Baixa complexidade
Serviço de Implantação da solução de TI	Módulo 2	Média complexidade
Serviço de Implantação da solução de TI	Módulo 3	Alta complexidade – etapa 1
Serviço de Implantação da solução de TI		Alta complexidade – etapa 2
Treinamentos	Treinamento 1	Treinamento técnico
Treinamentos	Treinamento 2	Treinamento gerencial
Treinamentos	Treinamento 3	Treinamento operacional

Suporte técnico, atualização e personalização evolutiva	Suporte, atualização e personalização evolutiva	Sistema implantado, a CONTRATADA deverá resolver eventuais problemas por meio de manutenção, atualização e personalização evolutiva
---	---	---

Fonte: Prefeitura Municipal de Santos (2014).

Os anexos técnicos do edital também apresentaram, pormenorizadamente, a forma de prestação de serviços no que se refere ao atendimento de suporte técnico, gerenciamento dos chamados, gerenciamento da personalização evolutiva e ao treinamento de pessoal.

O processo licitatório deu origem ao Contrato nº 595/14, firmado com a Empresa Lecom Tecnologia S/A.

5.2 ASPECTOS CONTRATUAIS

O contrato foi assinado no dia 12 de setembro de 2014 e sua vigência foi estipulada em trinta meses, cabendo prorrogação apenas para os serviços de suporte técnico, atualização e personalização evolutiva, por sucessivos períodos até o limite máximo da Lei Federal nº 8.666/93.

A cláusula terceira do contrato, referente às obrigações da contratada, traz informações sobre a equipe do projeto, devendo essa ser composta, no mínimo, pelos seguintes profissionais: preposto, gerente de projeto, especialistas em mapeamento de processos de trabalho, técnicos de implantação e outros especialistas com formações específicas na área de TI.

Um ponto que merece destaque foi a preocupação do poder público em manter para si a propriedade intelectual referente à implantação da solução, como segue:

Requerimentos de Propriedade Intelectual - A CONTRATADA deverá entregar todos os produtos e artefatos gerados no decorrer do desenvolvimento do sistema, entendendo-se por artefatos, quaisquer estudos, relatórios, descrições técnicas, protótipos, implementações, documentações, configurações, dados, esquemas, formulários, desenhos, fluxogramas, programas de computador (executável) e as bibliotecas de componentes utilizadas no desenvolvimento do sistema, que passarão a ser de propriedade do MUNICÍPIO (CONTRATO N. 595/2014, 3ª, item 19).

As obrigações da contratante foram elencadas na cláusula quarta do ajuste. Destaca-se que foi consignada expressamente a necessidade da indicação de um responsável técnico pelo contrato, que deve atuar em todas as fases do projeto, avaliar o seu desenvolvimento e promover ações que assegurem o cumprimento dos resultados contratados.

Foi previsto também que os serviços somente serão considerados completos após a emissão do termo de aceite de cada fase do sistema. Tal termo deve conter o plano de testes e as evidências de que os testes unitários foram devidamente efetuados.

Por fim, salienta-se que a fiscalização sobre a execução dos serviços deve ser exercida diretamente pela Secretaria Municipal de Gestão, por meio de sua Coordenadoria de Apoio à Gestão Municipal – COGEM e do Departamento de Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicações – DETIC.

5.3 STATUS DA IMPLANTAÇÃO

No dia 11 de junho de 2015 os 15 primeiros processos previstos no escopo do projeto passaram a tramitar exclusivamente em meio digital. A listagem dos processos consta do **quadro 5**.

Quadro 5 – Processos 100% digitais a partir de 11 de junho de 2015

15 processos pioneiros*	
1) Atualização Cadastral Imobiliária	9) Certidão de Inteiro Teor da Ficha Funcional
2) Parcelamento de Dívida Ativa	10) Décimo de Chefia / Averbação
3) Requisição de Pequeno Valor - RPV	11) Pecúlio Alteração Beneficiário
4) Pagamento de Precatórios	12) Cadastro de Fornecedores
5) Polo Passivo - Exclusão	13) Certidão de Tempo de Contribuição
6) Polo Passivo - Retificação	14) Licença Prêmio - gozo
7) Requisição de Documentos e Informações	15) Licença Prêmio - pecúlio
8) Auxílio Doença	

* Correspondem a 17 mil processos digitais abertos anualmente

Fonte: Disponível em: <<https://egov1.santos.sp.gov.br/do/1316/2015/do11062015.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

Na avaliação do Secretário Municipal de Gestão, Sr. Fábio Ferraz, e também de outros membros da equipe da prefeitura consultados em reunião no dia 11 de junho, a execução do projeto ocorreu conforme o previsto até a finalização desse primeiro grande marco, não cabendo, portanto, o registro de eventuais falhas relevantes. A **figura 3** reproduz ilustração publicada na

primeira página do Diário Oficial de Santos no dia 11 de junho, data em que o novo sistema foi oficialmente inaugurado.



FIGURA 3 – Chamada sobre o “fim do papel”.

Fonte: Diário Oficial de Santos (2015).

Além da análise da documentação encaminhada e de obtenção dos relatos do secretário e dos servidores mais graduados envolvidos na implantação do sistema, foram realizadas duas visitas técnicas em diferentes órgãos da Prefeitura de Santos com o objetivo de observar a utilização do sistema por parte dos servidores que lidam diretamente com os processos digitais.

A primeira visita ocorreu logo no primeiro dia de utilização do sistema, em 11 de junho de 2015. Realizaram-se entrevistas semiestruturadas com servidores municipais que atuam no Poupa Tempo de Santos. As principais constatações e impressões colhidas nessa primeira rodada foram as seguintes:

- a. Os servidores passaram por treinamento antes que o sistema entrasse em operação;
- b. A empresa contratada disponibilizou uma versão de testes do sistema para que os servidores conhecessem a interface e fossem aos poucos se familiarizando com a nova dinâmica dos trabalhos;
- c. A expectativa era de que os benefícios do novo sistema estivessem relacionados à maior celeridade nos procedimentos executados. A economia de insumos costumeiramente utilizados nos processos físicos, principalmente papel, também foi citada por todos;
- d. Quanto ao funcionamento do sistema, poucos processos haviam sido abertos até aquele momento, motivo pelo qual não foi possível captar a percepção dos servidores;

e. O entendimento inicial era de que os cidadãos que entrassem como parte nos processos não captariam facilmente os benefícios trazidos pela digitalização.

A segunda visita ocorreu no dia 7 de julho de 2015. Retornou-se ao Poupa Tempo para atualizar as informações recolhidas na primeira visita. Verificou-se que, especificamente quanto à expectativa de melhoria na velocidade dos atendimentos, a mesma não se concretizou. A falta de integração entre o sistema da Lecom e o sistema legado “Tribus” e a necessidade da digitalização dos documentos apresentados pelos munícipes foram apontadas como motivos para tanto.

Confirmou-se, porém, a expectativa de diminuição na utilização de papel e não foram apontadas dificuldades específicas quanto à utilização e estabilidade do sistema.

Além dos relatos obtidos no Poupa Tempo, expandiu-se a análise mediante visita ao Departamento de Gestão de Pessoas e Ambiente de Trabalho.

Esse departamento é relevante no contexto da implantação do sistema, já que sete processos digitais, dos 15 em funcionamento, são de sua responsabilidade. Esses processos tratam da concessão de benefícios aos servidores. Também é importante registrar que o departamento ainda convive com processos físicos.

As principais constatações e impressões colhidas junto aos servidores do Departamento de Gestão de Pessoas e Ambiente de Trabalho foram as seguintes:

- a. O sistema está em fase de ajustes. Consideram que os processos costumam conter particularidades, o que dificulta o desenho de um fluxo processual adequado a todos os casos;
- b. O suporte técnico prestado pela Detic e pela Lecom é adequado;
- c. A utilização do sistema torna o trabalho mais prático e rápido;
- d. Avaliam como boa a receptividade inicial dos servidores à utilização do sistema, embora tenham apontado que muitos ainda apresentem sinais de resistência à nova lógica dos processos digitais;
- e. Entendem que parte significativa dessa resistência esteja relacionada à falta de conhecimento sobre o tema.

As impressões colhidas não revelaram a existência de problemas críticos nessa primeira fase da implantação dos processos digitais. Foram suficientes, contudo, para sugerir adequações na estratégia de divulgação interna do projeto, que, se conduzidas adequadamente, podem diminuir a resistência de parte dos servidores em relação à utilização do sistema.

Nesse sentido, sugere-se à Prefeitura de Santos a elaboração, antes da implantação dos demais módulos, de estratégia capaz de disseminar informações aos servidores sobre o novo conceito adotado. O aumento no conhecimento relacionado a temas como segurança no meio digital, validade legal do processo eletrônico e benefícios esperados, tende a diminuir a resistência dos servidores na utilização do sistema.

6 PROPOSTA DE INDICADORES PARA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA

6.1 AVALIAÇÃO E INDICADORES: CONCEITOS

Após o diagnóstico sobre a execução do Programa dos Processos Digitais de Santos, inicia-se uma nova abordagem com foco na importância da avaliação por meio do uso de indicadores.

Parte-se da premissa de que só é possível gerenciar aquilo que é medido. “O sucesso de uma gestão está diretamente relacionado ao acompanhamento dos processos por medições, e a forma mais tradicional de medir um processo é a utilização de indicadores” (MARSHALL JUNIOR, 2012, p. 50).

Os dados, de forma isolada, não produzem informações, mas isso acontece quando são coletados, agrupados e tratados. Os indicadores contribuem para transformar as informações em conhecimentos e auxiliar os gestores a terem mais rapidez na tomada de decisão, conforme ilustrado pela **figura 4**.



FIGURA 4 – Quantidade de informação e nível de agregação.

Fonte: Serviço Social da Indústria (2010, p. 12).

A proposta aqui é auxiliar no estabelecimento de uma metodologia de avaliação, com foco na construção de indicadores a serem utilizados pela prefeitura para a medição dos resultados e para o acompanhamento das fases do programa.

Os indicadores correspondem à terceira etapa do ciclo de definição de prioridades, conforme **figura 5**, após a definição dos objetivos e metas. No caso de Santos, a prefeitura já tinha realizado as duas fases iniciais.

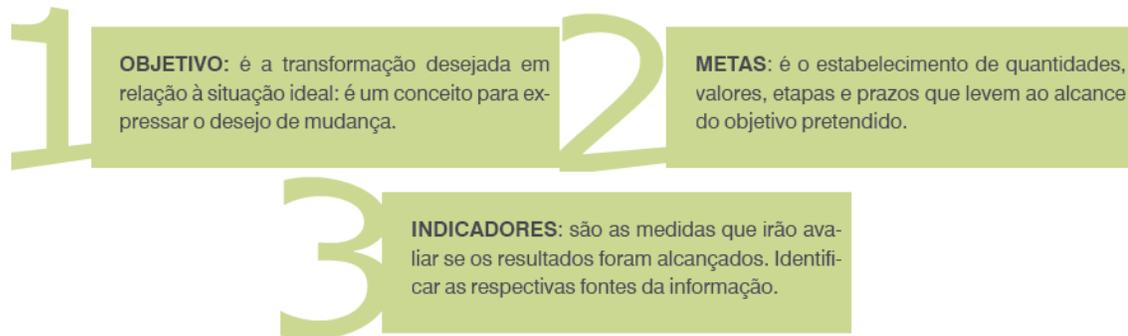


FIGURA 5 – Etapas para a definição das prioridades.

Fonte: Serviço Social da Indústria (2010, p. 10).

No texto denominado “Indicadores para o diálogo”, os autores defendem que os indicadores também têm a função de dar mais transparência à gestão e facilitar o diálogo entre os grupos da sociedade civil, além do controle de gestão e medição de eficiência e eficácia das políticas públicas.

Os indicadores estabelecem um certo padrão normativo a partir do qual (...) avalia-se o desempenho das políticas e programas, medindo-se o grau em que seus objetivos foram alcançados (eficácia), o nível de utilização dos recursos (eficiência) ou as mudanças operadas no estado social da população alvo (impacto). (KAYANO; CALDAS, 2002, p. 296).

Conforme Ceneviva e Farah (2012), têm-se destacado duas formas de controle democrático não eleitoral: os mecanismos de controle social e os de controle da administração pública pelos resultados das políticas e dos programas governamentais. Este último baseia-se numa avaliação *a posteriori* das políticas públicas, com o objetivo de determinar a relevância dessas políticas; a realização dos gastos programados e seus impactos.

Dessa forma, a avaliação de políticas e programas governamentais passa a ser mais do que um instrumento de gestão, sendo também um meio para medir o desempenho das políticas e programas e para fundamentar parâmetros para a prestação de contas dos governantes e da burocracia.

A obra “Avaliação, informação e responsabilização no setor público”, de Ceneviva e Farah (2012) buscou analisar como a avaliação de políticas e programas governamentais podem desempenhar um papel na criação ou no aperfeiçoamento de mecanismos de *accountability* na gestão pública.

Assim, caso a Prefeitura de Santos dê publicidade à avaliação e aos indicadores produzidos, de forma aberta na qual a sociedade possa ter acesso, haverá contribuição para o aumento da transparência, do controle social e da *accountability* referente a essa nova política pública que está sendo implementada no município.

Outro ponto positivo é a possibilidade de que outros órgãos públicos interessados no tema possam acompanhar os resultados obtidos e verificar os desafios enfrentados, além dos aperfeiçoamentos realizados no programa ao longo de sua trajetória.

Para a construção dos indicadores, Kugler (2013) ressalta que o passo inicial na definição das métricas de desempenho é a identificação dos objetivos. Entrevistas com os principais envolvidos na organização aprofundam o entendimento desses objetivos e contribuem para traduzi-los em metas operacionais.

A partir dos objetivos identificados, investiga-se o que é necessário para entender, prever e melhorar as atividades relacionadas ao atendimento dos objetivos de negócio: Quais processos ou atividades são gerenciados ou executados? O que se quer atingir ou melhorar? A Árvore ou Matriz de Indicadores, nessa fase, deve ser utilizada para validar a geração das métricas candidatas (...). O propósito de uma atividade de medição pode ser a obtenção do entendimento, uma previsão, o planejamento, o controle, a comparação, a avaliação ou a melhoria de algum aspecto da produtividade ou da qualidade do objeto de interesse que está sendo aferido”. (KUGLER, 2013, p. 95-6).

Nesse sentido, foram realizadas entrevistas com gestores e usuários do sistema com o intuito de aprofundar o entendimento sobre os objetivos planejados em relação ao programa.

Além do conhecimento sobre os objetivos da organização, para a construção de indicadores consistentes, que permitam a democratização da informação e que deem subsídios para a avaliação das políticas públicas, é necessário que sejam considerados alguns aspectos, como os mencionados por Kayano e Caldas (2002):

- Comparabilidade: quanto mais generalizado o indicador, maior a possibilidade de comparação, no entanto, maior será a dificuldade de avaliar especificidades locais.

- Disponibilidade da informação: as bases de dados utilizadas devem ser de fácil acesso de todos e permitir a construção de uma série histórica.
- Normalizados: os resultados devem ter uma escala adimensional, de forma a permitir uma junção de diferentes indicadores.
- Quantificáveis: os resultados dos indicadores são expressos em números e servirão de base para uma análise qualitativa.
- Simplicidade: o indicador deve ser de fácil compreensão.
- Confiabilidade: qualidade dos dados (da coleta, sistematização e padronização dos dados).
- Baixo custo/ fácil obtenção e periodicidade: produção, manutenção e viabilidade dos dados.

De acordo com Marshall Junior (2012), é importante que os indicadores sejam especificados de forma cuidadosa; comuniquem a intenção do que se pretende medir; sejam confiáveis e quantificáveis; e que sejam medidos continuamente. Para Fernandes (2004), o indicador deve atender critérios como: seletividade ou importância, abrangência, simplicidade e clareza, acessibilidade e rastreabilidade, comparabilidade, bem como baixo custo de obtenção.

Kugler (2013) observa a necessidade da identificação dos dados que irão compor as variáveis medidas. Também se faz necessário definir como a coleta de dados e as medições serão realizadas.

A especificação de um indicador deve ser composta por um conjunto de informações reunidas na “Ficha Técnica do Indicador”. São exemplos dessas informações:

- O número de identificação e seu respectivo nome;
- O que medir: sendo importante ter a clareza do que se pretende alcançar com a medição;
- Quando medir: periodicidade que deve ocorrer a medição;
- Onde medir: é importante saber as fontes existentes disponíveis contendo dadas informações para serem coletadas para alimentar o indicador;
- Por que medir: verificar a utilidade prática do que se pretende medir, observando se é relevante e viável;

- Como medir: escolher um indicador capaz de expressar variações qualitativas e quantitativas sendo capaz de medir se as ações realizadas provocaram as mudanças desejadas. Algumas unidades de medidas podem ser utilizadas, como percentuais;
- A polaridade do resultado: visa identificar a direção ideal pretendida pelo indicador, auxiliando assim a análise ao verificar se quanto maior, melhor ou quanto menor, melhor;
- Complexidade da medição: nível de dificuldade para a realização da medição;
- O impacto esperado;
- A situação atual: ação que já pode ser realizada pela equipe responsável pela aferição dos indicadores.

O monitoramento ocorre por meio do acompanhamento da progressão de um indicador com base na comparação de valores de um mesmo indicador em épocas diferentes, sendo, portanto, importante que a medição ocorra periodicamente e de forma contínua para ser possível verificar a evolução ou os desafios existentes que precisarão ser enfrentados ao longo do tempo.

Em relação à periodicidade, Fernandes (2004, p. 6) ressalta que essa deve ser estabelecida de acordo com a compatibilização das melhorias a serem aplicadas e das possibilidades físicas e estruturais para a medição, como as características e os pontos críticos de cada processo.

A complexidade dos indicadores costuma estar relacionada não à dificuldade de realizar o cálculo em si, mas à facilidade ou dificuldade em obter e coletar os dados necessários.

Em sua maioria, os indicadores possuem baixa complexidade de cálculo, utilizando princípios básicos da divisão e multiplicação, de modo que pessoas mesmo sem familiaridade com o linguajar matemático, podem compreender facilmente sua construção. (SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA, 2010, p. 17).

O padrão comparativo deve ocorrer em função do que está se medindo, com foco a dar respaldo a essa comparação e manter uma relação de proximidade. Após o estabelecimento do padrão e da realização da medição, comparam-se os resultados obtidos com o intuito de identificar a proximidade em relação ao previsto. Ao verificar o nível de afastamento existente, viabiliza-se a adoção de ações gerenciais e demais intervenções necessárias.

Os indicadores podem ter conotação positiva ou negativa, e no caso proposto optou-se pela abordagem positiva, que possui como vantagens, conforme identificado por Fernandes (2004, p.

8), o caráter motivador que os índices obtidos podem produzir, além do sentimento de recompensa pelo esforço despendido. Enquanto que a conotação negativa pode produzir ênfase apenas no lado negativo, desmotivando as pessoas.

Os indicadores podem ser utilizados para analisar as diferentes fases e etapas de um projeto, programa ou política pública. Existem indicadores específicos para a fase do planejamento, que auxiliam na orientação das escolhas; indicadores para monitorar o andamento e o desempenho dos processos executados; e, indicadores para avaliar as transformações obtidas.

Para o caso concreto, a proposta elaborada aborda os indicadores referentes às duas últimas fases, visto que a inicial já se encontrava concluída quando do início deste trabalho. Dessa forma, os indicadores estão relacionados à economia de recursos financeiros, à racionalização dos processos de trabalho, à satisfação dos usuários (servidores e cidadãos) e à satisfação dos gestores.

Os indicadores propostos não tiveram o foco exclusivamente relacionado aos aspectos financeiros, pois cada vez mais outros fatores precisam ser considerados ao analisar o desempenho de uma gestão, programa ou política pública, visto a necessidade de atender as crescentes demandas e exigências da população.

Enquanto estávamos na era industrial, os indicadores financeiros eram suficientes para o gerenciamento empresarial. Contudo, nesta era da informação, ou do conhecimento, em que as empresas perceberam a grande necessidade de fazer evoluir seus instrumentos de gestão, deixando de se pautar apenas pelos indicadores financeiros, abre-se espaço para outros indicadores que retratem a situação das diversas atividades, traduzindo-as em informações importantes para a ação gerencial” (Cordeiro, 2002, p. 62).

O objetivo final é auxiliar a Prefeitura de Santos a medir a eficácia no atingimento das metas divulgadas referentes ao programa, a eficiência no uso dos recursos e a efetividade das ações realizadas pelo município, atendendo ao tripé representado na **figura 6**.

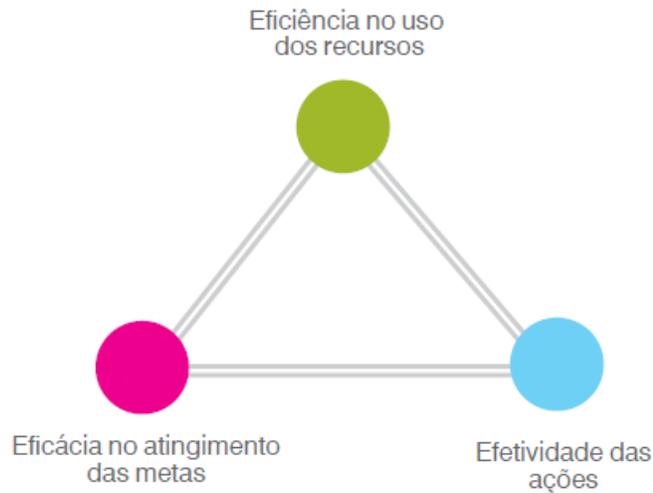


FIGURA 6 – Tripé dos Indicadores.
 Fonte: Serviço Social da Indústria (2010, p. 10).

6.2 INDICADORES PROPOSTOS PARA OS PROCESSOS DIGITAIS DE SANTOS

Em virtude do lançamento do sistema de Processos Digitais, em outubro de 2014, a Prefeitura de Santos publicou em seu portal na *internet* que “economia de papéis, agilidade nos processos burocráticos, respostas mais rápidas para os munícipes e maior praticidade no trabalho dos servidores públicos” seriam os principais benefícios decorrentes da implantação de seu novo sistema.

Com o objetivo de auxiliar a prefeitura a mensurar os resultados, elencou-se, a partir da análise das experiências em outros órgãos apresentadas no capítulo 3 e das entrevistas com gestores e servidores comentadas no capítulo 5, alguns indicadores já consagrados e outros especialmente elaborados para contemplar o caso de Santos.

A utilização dos indicadores dependerá da realização de levantamentos, por parte da Prefeitura de Santos, capazes de registrar as informações pretéritas (quando couber) e presentes pertinentes aos indicadores escolhidos. Isso quer dizer que, para se mensurar a maioria dos benefícios estimados, será necessário saber qual era a situação imediatamente anterior à implantação do sistema.

Esse levantamento pode ser feito mediante consulta aos sistemas de informação da prefeitura, principalmente quando envolver o montante de recursos financeiros utilizados para determinado fim em exercícios anteriores. Contudo, quando o tema envolver aspectos subjetivos,

relacionados à percepção dos servidores e cidadãos, recomenda-se que o levantamento tenha caráter qualitativo, de modo a garantir a confiabilidade do indicador. A seguir constam as fichas dos onze indicadores propostos:

a. Indicadores relacionados à economia de recursos financeiros

INDICADOR Nº 1	
Nome:	Economia na aquisição de papel.
O que mede:	Volume de recursos economizados em R\$.
Quando medir:	Anualmente.
Onde medir:	Execução do orçamento.
Por que medir:	Para mensurar os recursos financeiros que deixaram de ser utilizados na aquisição de papel após a implantação do sistema.
Como medir:	Porcentagem de recursos economizados em relação ao cenário anterior (100% dos processos em papel).
Polaridade:	Quanto maior, melhor.
Complexidade da medição:	Baixa.
Impacto provável:	Alto.
Situação atual:	Atualizar campo com o valor gasto para aquisição de papel em 2014.
INDICADOR Nº 2	
Nome:	Economia na aquisição de outros materiais utilizados nos processos físicos.
O que mede:	Volume de recursos economizados em R\$.
Quando medir:	Anualmente.
Onde medir:	Execução do orçamento.
Por que medir:	Para mensurar os recursos financeiros que deixaram de ser utilizados na aquisição de outros materiais de expediente necessários para a abertura e manutenção de processos físicos (capas, toners de impressão, etc.) após a implantação do sistema.
Como medir:	Porcentagem de recursos economizados em relação ao cenário anterior (100% dos processos em papel).
Polaridade:	Quanto maior, melhor.
Complexidade da medição:	Média.
Impacto provável:	Médio.
Situação atual:	Atualizar campo com o valor gasto para aquisição desses materiais em 2014.

INDICADOR Nº 3	
Nome:	Economia na tramitação e no armazenamento dos processos físicos.
O quê mede:	Volume de recursos economizados em R\$.
Quando medir:	Anualmente.
Onde medir:	Execução do orçamento.
Por que medir:	Para mensurar os recursos financeiros que deixaram de ser utilizados nas etapas relacionadas à tramitação e ao armazenamento de processos físicos após a implantação do sistema.
Como medir:	Porcentagem de recursos economizados em relação ao cenário anterior (100% dos processos em papel).
Polaridade:	Quanto maior, melhor.
Complexidade da medição:	Média.
Impacto provável:	Médio.
Situação atual:	Atualizar campo com os gastos relacionados à tramitação e armazenamento de processos em 2014.

b. Indicadores relacionados à racionalização dos processos de trabalho

INDICADOR Nº 4	
Nome:	Racionalização dos processos - horas trabalhadas.
O quê mede:	Tempo médio, em horas trabalhadas, para a conclusão de um determinado tipo de processo.
Quando medir:	Semestralmente.
Onde medir:	Relatórios do novo sistema (situação atual), questionários e entrevistas (situação anterior).
Por que medir:	Para mensurar a provável diminuição no volume de trabalho necessário, em horas, do início até a conclusão de um determinado tipo de processo, após a implantação do sistema.
Como medir:	Diferença % no número médio atual de horas de trabalho em relação ao aferido antes da implantação do sistema digital.
Polaridade:	Quanto maior, melhor.
Complexidade da medição:	Alta.
Impacto provável:	Médio.
Situação atual:	Atualizar campo com o número médio de horas trabalhadas do início ao fim do processo antes da implantação do sistema.

INDICADOR Nº 5	
Nome:	Racionalização dos processos - tempo de tramitação.
O quê mede:	Tempo médio, em dias, para a tramitação de um determinado tipo de processo.
Quando medir:	Semestralmente.
Onde medir:	Relatórios do novo sistema (situação atual), Sistema CPNet, questionários e entrevistas (situação anterior).
Por que medir:	Para mensurar a provável diminuição do tempo médio, em dias, do início até a conclusão de um determinado tipo de processo, após a implantação do sistema.
Como medir:	Diferença % no número médio de dias apurados para a tramitação de um determinado tipo de processo em relação ao aferido antes da implantação do sistema digital.
Polaridade:	Quanto maior, melhor.
Complexidade da medição:	Média.
Impacto provável:	Alto.
Situação atual:	Atualizar campo com o número médio de dias necessários para a tramitação de um determinado tipo de processo antes da implantação do sistema.

c. Indicadores relacionados à satisfação dos usuários (servidores e cidadãos)

INDICADOR Nº 6	
Nome:	Satisfação dos servidores com o uso do sistema.
O quê mede:	Nível de satisfação dos servidores envolvidos.
Quando medir:	Semestralmente.
Onde medir:	Questionários e entrevistas.
Por que medir:	Para mensurar a evolução da satisfação dos servidores com o trabalho (realização de tarefas relacionadas a um determinado tipo de processo) após a implantação do sistema.
Como medir:	Diferença % na satisfação com o trabalho executado ao longo do tempo em relação ao aferido no início da implantação do sistema digital.
Polaridade:	Quanto maior, melhor.
Complexidade da	Média.

medição:	
Impacto provável:	Médio.
Situação atual:	Atualizar campo com o índice de satisfação dos servidores ao longo do segundo semestre de 2015.
INDICADOR Nº 7	
Nome:	Satisfação dos cidadãos - rapidez na tramitação.
O quê mede:	Nível de satisfação dos cidadãos com a rapidez na tramitação de um determinado tipo de processo.
Quando medir:	Semestralmente.
Onde medir:	Pesquisas qualitativas.
Por que medir:	Para mensurar a evolução da satisfação dos cidadãos interessados com a rapidez na tramitação de um determinado tipo de processo após a implantação do sistema.
Como medir:	Diferença % na satisfação com a rapidez da tramitação em relação ao aferido no início da implantação do sistema digital.
Polaridade:	Quanto maior, melhor.
Complexidade da medição:	Média.
Impacto provável:	Médio.
Situação atual:	Atualizar campo com o índice de satisfação dos cidadãos ao longo do segundo semestre de 2015.
INDICADOR Nº 8	
Nome:	Satisfação dos cidadãos - disponibilidade de informações.
O quê mede:	Nível de satisfação dos cidadãos com a disponibilidade de informações para o acompanhamento da tramitação de um determinado tipo de processo.
Quando medir:	Semestralmente.
Onde medir:	Pesquisas qualitativas.
Por que medir:	Para mensurar a evolução da satisfação dos cidadãos interessados com a disponibilidade de informações para o acompanhamento da tramitação de um determinado tipo de processo.
Como medir:	Diferença % na satisfação com a disponibilidade de informações em relação ao aferido no início da implantação do sistema digital.
Polaridade:	Quanto maior, melhor.

Complexidade da medição:	Média.
Impacto provável:	Médio.
Situação atual:	Atualizar campo com o índice de satisfação dos cidadãos ao longo do segundo semestre de 2015.
INDICADOR Nº 9	
Nome:	Satisfação dos servidores – redesenho dos processos.
O quê mede:	Nível de satisfação dos servidores em relação a cada um dos novos fluxos dos processos que foram definidos na fase do redesenho / padronização
Quando medir:	Semestralmente.
Onde medir:	Questionários e entrevistas.
Por que medir:	Para mensurar a evolução da satisfação dos servidores com os processos redesenhados (realização de tarefas relacionadas a um determinado tipo de processo que teve seu fluxo alterado) após a implantação do sistema.
Como medir:	Diferença % na satisfação com o trabalho executado ao longo do tempo em relação ao aferido no início da implantação do sistema digital
Polaridade:	Quanto maior, melhor.
Complexidade da medição:	Média.
Impacto provável:	Médio.
Situação atual:	Atualizar campo com o índice de satisfação dos servidores ao longo do segundo semestre de 2015.

d. Indicadores relacionados à satisfação dos gestores

INDICADOR Nº 10	
Nome:	Satisfação dos gestores com o uso do sistema.
O quê mede:	Nível de satisfação dos gestores envolvidos direta (secretarias responsáveis pelos processos que já foram implantados) e indiretamente (secretarias que são demandantes).
Quando medir:	Semestralmente.
Onde medir:	Questionários e entrevistas.

Por que medir:	Para mensurar a evolução da satisfação dos gestores com o trabalho (realização de tarefas relacionadas a um determinado tipo de processo) após a implantação do sistema.
Como medir:	Diferença % na satisfação com o trabalho executado ao longo do tempo em relação ao aferido no início da implantação do sistema digital.
Polaridade:	Quanto maior, melhor.
Complexidade da medição:	Média.
Impacto provável:	Médio.
Situação atual:	Atualizar campo com o índice de satisfação dos gestores ao longo do segundo semestre de 2015.
INDICADOR Nº 11	
Nome:	Satisfação dos gestores – redesenho dos processos.
O quê mede:	Nível de satisfação dos gestores (principalmente das áreas e secretarias demandantes) em relação a cada um dos novos fluxos dos processos que foram definidos na fase do redesenho / padronização.
Quando medir:	Semestralmente.
Onde medir:	Questionários e entrevistas.
Por que medir:	Para mensurar a evolução da satisfação dos gestores com os processos redesenhados (realização de tarefas relacionadas a um determinado tipo de processo que teve seu fluxo alterado) após a implantação do sistema.
Como medir:	Diferença % na satisfação com o trabalho executado ao longo do tempo em relação ao aferido no início da implantação do sistema digital
Polaridade:	Quanto maior, melhor.
Complexidade da medição:	Média.
Impacto provável:	Médio.
Situação atual:	Atualizar campo com o índice de satisfação dos gestores ao longo do segundo semestre de 2015.

Entende-se que o monitoramento e a divulgação desses indicadores, juntamente com a interpretação de seus resultados e dos prováveis benefícios alcançados, colocará a Prefeitura de Santos numa posição de vanguarda nacional quanto ao controle e publicidade dos resultados de uma política de digitalização de processos administrativos.

7 DIGITALIZAÇÃO DE PROCESSOS COMO POLÍTICA PÚBLICA

Todos os esforços do serviço público do Brasil devem ser obrigatoriamente direcionados aos princípios propostos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (em um país extremamente burocrático, como aqui já explanado), em especial aos contidos em seu artigo 37: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Logo, as políticas públicas e todas as suas etapas, desde a formulação até a avaliação, devem estar de acordo com os princípios constitucionais, assim como qualquer política de Estado brasileira.

7.1 A DEFINIÇÃO NORMATIVA E ANALÍTICA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O CASO DOS PROCESSOS DIGITAIS DE SANTOS

A partir dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, alguns aspectos precisam ser ampliados e definidos para melhor compreensão da proposta concreta em análise neste trabalho. O primeiro deles: para a Constituição da República Federativa do Brasil em vigor desde 1988, o que é política pública?

Em pesquisa semântica da Carta Magna, verifica-se que a expressão *Política Pública* não foi contemplada em sua promulgação inicial, em 05 de outubro de 1988¹⁷. Na mesma pesquisa, a expressão surge, pela primeira vez, em 2010, através da Emenda Constitucional número 65, em seu artigo 227, artigo 8, § II:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

(...)

II - o plano nacional de juventude, de duração decenal, visando à articulação das várias esferas do poder público para a **execução de políticas públicas** (grifo nosso).

¹⁷ O estudo e o surgimento da discussão sobre a expressão são bem mais antigos que a Constituição atual do Brasil. Para Bucci, Maria Paula de Abreu Dallari, a partir da década de 1950 a discussão sobre *policy analysis* tem início: “A multiplicidade de abordagens do fenômeno do governo é um dos traços que caracteriza a *policy analysis*, na raiz da concepção das políticas públicas, com origem na ciência política americana, a partir dos anos 1950”. In Bucci, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo, Editora Saraiva, 2013.

A expressão ainda aparece pela segunda (e última) vez em outra Emenda Constitucional que alterou a Carta Magna, desta vez no ano de 2012, com a Emenda 71:

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e **promoção conjunta de políticas públicas** de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais (grifo nosso).

O resultado da análise traduz que a Constituinte de 1988 não definiu em sentido estrito o que são políticas públicas, quem são os responsáveis pela sua implantação e quais são suas principais diretrizes. Quando a expressão surge pela primeira vez, referenciada ao Plano Nacional de Juventude, nota-se claramente a utilização da expressão de maneira vaga e sem qualquer conexão prática com a função primária da legislação: guiar o servidor público, dentro da legalidade, aos princípios e objetivos do bem coletivo e do interesse público.

A Lei Maior brasileira não traz a base, portanto, para a definição clara de *políticas públicas*. O que não enseja que estas devem estar (ou podem estar) descoladas da lei e da legalidade, pois estariam em um ‘espaço vazio’ da legislação. Nesse sentido, Maria Paula Dallari Bucci (2013, p. 234), destaca que:

As políticas públicas ocupam esse espaço, canalizando parte das tensões sociais – que tradicionalmente desaguavam na disputa pelo texto da lei - para o campo da ação governamental, que alarga o contexto da formação do direito, ainda que este mantenha compulsoriamente, por força do princípio da legalidade, sua posição central naquilo que respeita à ação do Estado. Nessa perspectiva, a ‘caixa de ferramentas’ para a construção de políticas públicas traduz-se num arsenal de categorias jurídicas, teoricamente bem estabelecidas e conscientemente conectadas a aspectos tratados pela economia e pelas demais ciências sociais, se o que pretende são efeitos duradouros e do interesse público. Os programas de ação governamental - direito estatal por definição - devem ser formados e validados, com base na combinação orgânica de práticas sociais virtuosas com categorias jurídicas cultivadas na democracia. Esse seria um caminho realista, que levaria em conta os diferentes estágios de amadurecimento e planos de interlocução existentes em relação a cada um dos diversos temas e problemas enfrentados pelo governo, conforme se definam os arranjos institucionais.

A busca das políticas públicas por meio da formulação validada com base nas combinações orgânicas de práticas sociais virtuosas associadas a categorias jurídicas cultivadas na democracia, com ressalta a autora, traduz uma das correntes do atual pensamento jurídico brasileiro da formação de tais medidas do Estado para o alcance do bem-estar coletivo.

A fundamentação jurídica apresentada pela autora busca a relação entre as práticas virtuosas e categorias jurídicas que as convalidem, considerando que as definições acadêmicas (sem lastro jurídico) já existem. Como resultado do primeiro questionamento, para a Constituição de 1988, a expressão “políticas públicas” ainda busca definição jurídica estável.

Para a correta análise do projeto santista, a definição da expressão é melhor observada por meio de conceitos administrativos. Nesse aspecto, Leonardo Secchi (2013, p. 2) observa que “uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Dois elementos são fundamentais para sua definição:

Uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido com relevante.

Mais adiante, o autor também enfrenta a mesma problemática da definição jurídica aqui exposta. Para Secchi (2013, p. 2): “Qualquer definição de política pública é arbitrária. Na literatura especializada não há consenso quanto à definição do que seja uma política pública, por conta da disparidade de resposta para alguns questionamentos básicos (...)” .

Com o caso prático em tela, e observando que tanto a definição jurídica de políticas públicas como a definição administrativa (normativas) não são fechadas em si, mas sim abertas a possibilidades de interpretações (analíticas), o caso dos Processos Digitais pode ser assim interpretado, observando as questões aqui já discutidas:

1. A Prefeitura de Santos definiu uma diretriz – acabar com os processos físicos - para enfrentar um problema público – falta de celeridade processual, gasto desnecessário com materiais como papel, impressões e armazenamento, adequação à LAI;

2. Os dois elementos fundamentais de uma política pública (intencionalidade pública e resposta a um problema público) estão devidamente abarcados e fundamentados no Programa

de Processos Digitais, considerando que a intenção pública alcança os preceitos previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, em especial os princípios de publicidade e eficiência, aliada à resposta a um problema público devidamente identificado, qual seja, a produção, impressão e armazenamento de papeis de forma não mais necessária, o que gera custos desnecessários ao Erário.

Uma análise pouco detida da experiência santista pode concluir que se trata de um problema ou pouco complexo ou de baixo impacto para a coletividade para ser entendido e analisado como política pública. Nesta seara, Secchi (2013, p. 10), também traz o embasamento teórico que aponta na direção contrária:

Um estudo de políticas públicas não prescinde do estudo de um problema que seja entendido como coletivamente relevante. Sjöblom (1984) dá uma definição prática para o “problema”: a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível. Um problema existe quando o status que é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor.

Assim, para que a ação ou projeto seja analisado como política pública há premente necessidade de um problema público definido, o que já foi definido e delimitado anteriormente no projeto de Santos.

7.2 AS ETAPAS DOS PROCESSOS DIGITAIS DE SANTOS E O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Superada a análise e validação do Projeto dos Processos Digitais de Santos como política pública de Estado, outra verificação que deve ser alvo de estudo são as etapas (ou ciclos) analíticas presentes, os chamados processos de políticas públicas (*policy-making process*), também conhecidos como ciclo de políticas públicas (*policy cycle*).

O ciclo pode ser entendido como uma série de fases em que a elaboração da política pública passará até sua fase final, que pode ser a avaliação ou a extinção, assim definida como mostra a **figura 7**.



FIGURA 7 – *Policy Cycle*.

Fonte: Secchi (2013).

Importante salientar que o *policy cycle* não reflete de maneira clara e sequencial a elaboração das políticas públicas. As fases podem se mostrar conjuntas, alternadas e em sequências completamente distintas da aqui apresentada¹⁸. Ainda, a política pública que não passar por uma das fases citadas jamais deixará de ser considerada como tal, desde que considerada a essência do conceito, o combate a um problema público. Assim, o fluxo de processos apresentado é a base da verificação das fases.

A análise deve voltar-se neste momento ao caso concreto, um a um, quando existirem:

7.2.1 A identificação do problema

Sjöblom (1984 apud SECCHI, 2013, p. 10) destaca que a identificação do problema público envolve i) a percepção do problema, e esta percepção existe majoritariamente no entendimento dos *players* envolvidos, como agentes políticos e burocratas; ii) a delimitação do

¹⁸ Nesse sentido, Secchi destaca que “Wildasky (1979), por exemplo, sustenta que em alguns contextos a identificação do problema está mais relacionada ao fim do processo do que ao início, e as fases de avaliação geralmente acontecem antes do escrutínio do problema. Cohen, March e Olsen (1972) elaboraram o “modelo lata do lixo” para descrever que soluções muitas vezes nascem antes dos problemas. Alguns acadêmicos afirmam que não há um ponto de início e um ponto de finalização de uma política pública, e que o processo de política pública é incerto, e as fronteiras entre as fases não são nítidas”. A grande utilidade do ciclo, então mostra-se para analisar e organizar a experiência de Santos como estudo de caso e como possível referencial comparativo.

problema, etapa de primeira grandeza para a correta definição do escopo do projeto; e iii) avaliação da possibilidade de solução do problema encontrado.

A identificação do problema que deu origem ao Programa dos Processos Digitais aqui estudado deu-se de maneira muito clara para a municipalidade de Santos já no governo anterior ao atual, mas que não foi levada adiante (sequer saiu da identificação do problema).

Na primeira reunião com o Secretário de Gestão de Santos, Fábio Ferraz, a informação de que o governo já havia identificado o problema, mas não buscou levar adiante as propostas para a solução da demanda trazem um primeiro questionamento sobre o *momentum* para consideração temporal da identificação para este trabalho. O entendimento mais adequado, após análises e entrevistas aqui elencadas, é que a identificação do problema se deu efetivamente no governo anterior (2005-2012) de João Paulo Tavares Papa (PMDB). Como será visto a seguir, após a identificação do problema, a formação da agenda para a demanda não ocorreu no governo do PMDB.

7.2.2 A formação da agenda

Após a identificação do problema na gestão anterior, a relevância do tema aqui em análise parece não ter sido prioritária para que a segunda etapa do *cycle* se iniciasse pela Gestão do prefeito Papa. Embora sem informações concretas sobre as motivações que levaram a não priorização dos Processos Digitais, de fato a questão foi prioritária para a gestão do atual prefeito Paulo Alexandre Barbosa (PSDB) e seu atual secretário de Gestão, Fábio Ferraz, segundo o próprio secretário relatou desde a primeira reunião de trabalho a também pelo cronograma apresentado para análise deste trabalho, como será visto adiante na etapa da análise das alternativas.

Dentro das enormes dificuldades de gestão em grandes cidades brasileiras, a definição da agenda (e conseqüentemente as prioridades) se torna um enorme desafio. E o que pode ser considerado ‘agenda’ para fins de políticas públicas?

Secchi (2006, p. 46) traz que:

A agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. Ela pode tornar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto

partidário, ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal decide como importantes.

A recente aprovação da Lei de Acesso à Informação (LAI) em 2012 e a informatização de processos em grande escala, como aqui já visto no Tribunal de Justiça de São Paulo, somado à celeridade maior do trâmite processual digital em detrimento do físico, e também à possibilidade de redução de custos podem redundar em ganhos políticos¹⁹ à Prefeitura com 70% (setenta) dos processos digitais até meados de 2015. Feito, até então, pouco alcançado pelos municípios do Brasil.

A grande meta, a de tornar a Prefeitura de Santos cem por cento digital, ainda não tinha previsão de realização até a confecção deste trabalho, segundo o próprio secretário de gestão de Santos. Órgãos como o Tribunal de Justiça de São Paulo já buscam todo o seu trabalho de forma digital²⁰. Muito provavelmente a gestão atual buscará também a meta buscada hoje pelo TJ/SP, com a grande proeza, se assim se confirmar na etapa da avaliação da política, em enormes ganhos de celeridade processual nos trabalhos da Municipalidade. E possivelmente ganhos políticos por conta de uma política pública bem-sucedida.

7.2.3 Formulação de alternativas

Com a identificação do problema já delineada e com a inclusão do assunto na agenda de governo, restava a formulação de alternativas para o enfrentamento do problema público aqui estudado. Para Secchi (2013, p. 48), “idealmente, a formulação de soluções passa pelo estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução”.

¹⁹ O ganho político já é explorado pelo atual prefeito: “Mas os programas para gestão de processos não valem apenas para empresas privadas. Recentemente, a prefeitura de Santos, no litoral paulista, iniciou a implantação de sistemas criados pela Lecom para dar uma chacoalhada nos procedimentos públicos – com a meta de diminuir em 500% o tempo médio de tramitação de 50 diferentes tipos de processos administrativos. “Vamos garantir maior eficiência e transparência no andamento de rotinas”, diz o prefeito santista Paulo Alexandre Barbosa. Segundo ele, ao lado de “benefícios sem precedentes” na agilização de serviços para a população o uso de programas de suporte à gestão dará ao município condições de tornar cem por cento digitais 93 mil processos por ano – 75% do total gerado na prefeitura – com economia anual de R\$ 500 mil.” (BRASIL BUSINESS REVIEW, 2015).

²⁰ O desafio a ser vencido até o fim de 2015 é proporcional ao tamanho da maior corte do Brasil: transformar em digital todo o Judiciário paulista. A partir da implantação do processo eletrônico nos 331 Foros do Estado, os novos processos serão obrigatoriamente digitais (TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2015).

Nesse diapasão, a Prefeitura de Santos iniciou, no primeiro quadrimestre de 2013, (e aqui, confirma-se a prioridade do assunto na definição da etapa da formação da agenda) as alternativas para a digitalização dos processos, que se dividiu basicamente em duas alternativas:

1. Utilização do sistema eletrônico SEI, desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª. Região, ferramenta pública de fonte aberta – e, portanto sem custos –, mas com fluxos de processo livres;
2. Utilização de sistema *on-demand*, de acordo com as necessidades do cliente e com fluxos e processos pré-definidos, e o sistema seria apoiado por uma empresa para realizar o mapeamento dos processos da prefeitura.

Nessa etapa, pela especificidade do tema, aliado à necessidade de segurança da informação, o Departamento de Tecnologia da Informação e Telecomunicações (DETIC), foi o apoio técnico dos tomadores de decisão (*in casu*, o Prefeito apoiado pelo Secretário de Gestão). Com uma série de prêmios pelas soluções públicas, o Departamento destaca-se em âmbito nacional pelas inovações²¹ já criadas.

A principal forma de suporte técnico para os tomadores de decisão foi efetivada através da análise de benefícios e pontos negativos de cada uma das alternativas. A Prefeitura de São Paulo optou pela utilização do sistema SEI! de maneira paulatina e aceitando o risco dos processos abertos (o que significa na prática que não se tem *in tese* o controle sobre os destinatários da informação e quais serão os fluxos daquele processo). Os técnicos do DETIC forneceram então em 26 de abril de 2014, análise das ferramentas analisadas conforme transcrição do documento fornecido pela Prefeitura de Santos, conforme o **Anexo B**.

²¹ “A prefeitura recebeu, em 2011, o Prêmio TI & Governo, categoria e-serviços públicos, com a implantação do Sias (Sistema Integrado de Atendimento Social), que integra o banco de dados das secretarias de Assistência Social, Cultura, Educação, Esportes e Saúde. Esse foi o quarto prêmio TI da Prefeitura. Em 2009, foi reconhecida também pela implantação do SigSantos (Sistema de Informações Geográficas do Município de Santos), na categoria e-democracia. O SigSantos condensa as informações espaciais e geográficas da cidade, facilitando o planejamento e prestação de serviços, como o atendimento de emergências, ao permitir com rapidez e precisão a localização de qualquer ponto no território santista.

Em 2007, o Siges (Sistema Integrado de Gestão Escolar) o recebeu na categoria administração pública. O responsável pela premiação em 2006 foi o RIS (Rede de Informação Social), voltada para a prestação de serviços de Assistência Social. O Siges, por exemplo, foi apontado pela Seduc (Secretaria de Educação) como uma das ferramentas que colaborou para o fim do déficit de vagas em creches, ao cadastrar alunos da rede municipal em banco de dados único. A iniciativa despertou o interesse de cidades como Fortaleza (CE), além de municípios de várias regiões do Estado.” Disponível em: <<http://www.santos.sp.gov.br/?q=aprefeitura/secretaria/gestao/e-gov>>. Acesso em: 7 jul. 2015.

7.2.4 A tomada da decisão

Após a apresentação de todas as alternativas possíveis aos tomadores de decisão (pelo sistema SEI! ou contratação através do devido processo legal de empresa para a implementação do projeto), chegou-se ao momento em que os interesses de cada ator envolvido deveriam ser equacionados e as intenções para o enfrentamento do problema público deveriam ser explicitadas.

Optou-se, após as devidas análises, pela contratação de empresa especializada através de licitação. A grande motivação para a contratação, de acordo com os técnicos entrevistados bem como o Secretário de Gestão, foi a definição de fluxos de processos²² já estabelecida desde a contratação, além do mapeamento dos processos elaborados também pela empresa contratada. Após a decisão pela autoridade competente (Prefeito de Santos) apoiado por parecer técnico endossado pelo Secretário de Gestão (após a definição do escopo), seguiu-se o seguinte cronograma até a etapa de implementação:

- a. 1º semestre de 2013 - Decisão por licitar o sistema; no objeto do contrato houve a previsão de definir além da implantação do sistema o desenho e o redesenho dos processos e dos fluxos;
- b. 2º semestre de 2013 - Preparação para a licitação; elaboração do termo de referência e edital;
- c. 1º semestre de 2014 - Publicação do edital de licitação e início do processo licitatório em 24 de abril de 2014;
- d. 2º semestre de 2014 - Término do processo licitatório e assinatura do contrato em 12 de setembro de 2014.

7.2.5 A implementação

Aqui, a fase da implementação pode ser entendida como a assinatura do contrato entre a Prefeitura da Cidade de Santos e a Empresa Lecom, a vencedora do certame. Definindo implementação, Secchi cita O'Toole Jr. (2003, p. 55):

²² Um dos exemplos para apoiar a tomada da decisão foi o modelo de pedido de Licença-prêmio (LP) pelo servidor, de acordo com os técnicos do DETIC. A LP possui 12 etapas e pessoas definidas no modelo contratado; no sistema SEI! não se definem as pessoas que serão destinatárias da informação.

A fase de implementação sucede à tomada de decisão e antecede os primeiros esforços avaliativos. É nesse arco temporal que são produzidos os resultados concretos da política pública. A fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações.

O marco inicial da implantação no projeto de Santos deu-se em 12 de setembro de 2014, com a assinatura do contrato entre as partes aqui já descritas. Todos os esforços desde a data referenciada são considerados para fins de análise na fase da implementação.

Ainda como marcos que merecem ser destacados, deve-se salientar:

1. O plano de projeto (**Anexo C**) teve início em 06 de outubro de 2014, com as definições prescritas no edital;
2. O mapeamento dos processos (grande dificuldade para que o sistema SEI fosse o escolhido, de acordo com o DETIC), bem como sua modelagem e seu redesenho iniciaram-se em meados de outubro de 2014;
3. No início de 2015 (1º semestre) o trabalho iniciado em outubro de 2014 foi intensificado, dessa vez para preparar o sistema para os 15 (quinze) primeiros processos que seriam inicializados na primeira fase do projeto (constantes na portaria do secretário de gestão de 10 de junho de 2015, aqui integralmente transcrita);
4. O início do sistema em operação efetiva deu-se em 11 de junho de 2015, exclusivamente dos primeiros processos delimitados.

Mesmo com as devidas análises efetivadas nas outras fases do projeto de Santos, a fase da implementação é extremamente recente e precisa ser melhor avaliada com lapso temporal adequado para tal. Dessa forma, *opinar* sobre a implementação do esforço da Prefeitura de Santos sem qualquer base metodológica seria desconsiderar o esforço de todos os profissionais envolvidos no árduo trabalho aqui acompanhado.

A fase da implementação, assim como a fase da avaliação (e possivelmente a fase da extinção, com as duas últimas sequer aqui elencadas, por falta de maturidade do projeto para a observação) não serão o escopo principal desta observação analítica da política pública dos processos digitais. Para tanto, a conclusão deste trabalho trará, como alternativa para que as fases aqui não devidamente relatadas sejam acompanhadas ainda pela Fundação Getúlio Vargas e seu corpo discente, tendo em vista a grande importância da experiência.

De maneira resumida, a política pública de Santos pode ser esquematizada conforme **figura 8**.



FIGURA 8 – Ciclo dos Processos Digitais.

Fonte: Autoria própria.

Ao considerar a etapa da avaliação uma das mais importantes da política pública, pois ocorre desde a identificação do problema até sua possível extinção, o caso de Santos deve ser ainda acompanhado pela Academia ao final deste trabalho, para que seus possíveis resultados – positivos ou negativos – sejam detalhados com a sua completa implementação da primeira fase, em meados de 2016, bem como a possível completa digitalização da Prefeitura de Santos, ainda sem data definida.

O estudo sob lentes pode se tornar exemplo para outras municipalidades que buscam a contratação de empresas para tal mister ou mesmo o desenvolvimento de soluções internas.

CONCLUSÃO

Ao longo do trabalho observa-se que a demanda e o interesse sobre os processos administrativos eletrônicos crescem cada vez mais. Tal interesse demonstra a relevância, atualidade e importância do tema.

Em relação ao caso analisado neste trabalho, que tratou da implantação de um sistema de Processos Digitais na Prefeitura de Santos, além do necessário estudo sobre o embasamento legal do tema, realizou-se um amplo diagnóstico do programa por meio de visitas *in loco*, entrevistas com representantes da Prefeitura – tanto no nível da alta gerência, quanto com a denominada burocracia do nível da rua (*street-level bureaucracy*) e coleta de documentos e informações.

Constatou-se que a utilização de processos digitais está amplamente respaldada sob a ótica legal, tendo sua origem na Emenda Constitucional nº 19 de 1998. Dentre os poderes constituídos, o Judiciário é o mais avançado em relação à produção e tramitação dos processos de modo eletrônico. A promulgação da Lei Federal nº 11.419/2006, que dispõe sobre a informatização do processo judicial, foi um importante marco para dinamizar a utilização dos processos eletrônicos naquele poder.

O diagnóstico da implantação, embora restrito aos primeiros dias de utilização do sistema, foi capaz de confirmar a expectativa inicial quanto à diminuição na utilização de papel. Além disso, não foram apontadas dificuldades específicas quanto à utilização e estabilidade do sistema.

As entrevistas indicaram que foi positiva a receptividade inicial dos servidores à utilização do sistema, embora tenham apontado que alguns ainda apresentem sinais de resistência à nova lógica digital. Parte significativa dessa resistência está relacionada à falta de conhecimento sobre o tema, ou ainda à escassa divulgação. Dessa forma, sugeriu-se a promoção de adequações na estratégia de divulgação interna do projeto.

Realizou-se análise para verificar se o Projeto “Processos Digitais da Prefeitura de Santos” pode ser considerado uma política pública, chegando-se a uma conclusão positiva. Foram analisadas todas as etapas do ciclo de políticas públicas: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação. Sendo esta última o foco da abordagem das propostas sugeridas neste trabalho.

A avaliação de políticas e programas governamentais passa a ser mais do que um instrumento de gestão, sendo também um meio para medir o desempenho das políticas e

programas e para fundamentar parâmetros para a prestação de contas dos governantes e da burocracia, bem como referenciar a política pública estudada para futuras experiências semelhantes.

Inicialmente, o escopo foi definido juntamente com o Secretário de Gestão e com a equipe responsável pelo projeto: as propostas deveriam auxiliar na construção da metodologia de avaliação mediante a utilização de indicadores. O pressuposto utilizado foi de que é importante medir e avaliar para se gerenciar. O foco da ação foi auxiliar os gestores na tomada de decisões, provendo mais informações sobre a realidade.

Os indicadores propostos para a Secretaria de Gestão, para a avaliação dos Processos Digitais de Santos, estão relacionados à economia de recursos financeiros, à racionalização dos processos de trabalho, à satisfação dos usuários (servidores e cidadãos) e à satisfação dos gestores. Eles serão capazes de mensurar a eficácia no alcance das metas divulgadas referentes ao programa, à eficiência no uso dos recursos e à efetividade das ações realizadas pelo município.

A utilização de indicadores, além de auxiliar na gestão, contribuirá para a verificação do desempenho das fases do projeto, permitindo ajustes corretivos e preventivos. Por fim, entende-se que os resultados obtidos darão maior transparência à gestão e contribuirão para o controle social, assim como previsto e determinado pela Lei de Acesso à Informação.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

A experiência do projeto aqui descrito é de suma importância para a celeridade da lenta e complexa burocracia do Brasil. De objetivos bastante ousados, com a proposta inicial de 70 (setenta) por cento dos processos administrativos da Prefeitura de Santos totalmente digitalizados até abril/maio de 2016, e mesmo sem data definida para a completa digitalização da municipalidade citada, faz-se extremamente relevante a verificação acadêmica de seu deslinde.

Se a experiência for bem-sucedida deverá ser replicada e mais estudada; se os obstáculos surgidos impedirem sua conclusão ou continuidade, tais aspectos devem ser realçados para futuras contratações públicas com o mesmo objetivo. Certamente, o caminho da digitalização dos processos apenas se inicia perante os 5.570 municípios do Brasil.

A avaliação dos processos definitivamente implementados – impedida por restrição temporal neste estudo – deve ser melhor analisada. A atualidade e relevância do tema passam

desde a celeridade e eficiência previstas na Constituição Federal de 1988 até a necessidade de adequação da Lei de Acesso à Informação.

Uma das alternativas dentro da própria Fundação Getulio Vargas (o que facilitaria, portanto, o andamento dos trabalhos e o devido acompanhamento pelo Departamento de Administração Pública) é a continuidade deste estudo pelo GPP-Lab (Laboratório de Gestão e Políticas Públicas), que tem como objetivo principal a articulação do conhecimento teórico à ação prática, e é formado por alunos de graduação, mestrado e doutorado em Administração Pública e Governo da FGV.

Como ponto de partida para a análise pode-se sugerir: utilizar os indicadores propostos neste trabalho para verificar a eficácia e impacto dessa política pública seria uma das linhas de pesquisa do grupo; realizar o acompanhamento periódico para comparar a evolução e desafios decorrentes do complexo processo de digitalização de um grande e importante município brasileiro. Teses sobre um possível sucesso do projeto irão ao encontro do propósito da Instituição de Ensino do qual o grupo faz parte: desenvolver e dinamizar a Administração Pública do Brasil.

A economia decorrente da implantação dos processos digitais também deve ser melhor investigada. Além da economia na aquisição de itens como papel e outros materiais, deve-se considerar outros fatores com maior complexidade de cálculo, como a diminuição de horas trabalhadas pelos servidores em atividades de protocolo e tramitação de documentos.

Além desses, outros pontos merecem aprofundamento em trabalhos acadêmicos futuros e também pelo GPP-Lab como, por exemplo, a análise da importância e do impacto na organização decorrente da realização do mapeamento, redesenho e otimização dos fluxos dos processos; o detalhamento das experiências de outros órgãos públicos que já implantaram ou estão em fase de implantação de novos sistemas de processos digitais; bem como o impacto da utilização de novas tecnologias na transparência e *accountability* da gestão pública brasileira.

Ainda, com o futuro evento internacional a ser sediado na FGV-EAESP em dezembro de 2015, o GPPN (Global Public Policy Network) com o tema “Confiança nos Governos”, a experiência santista pode ser alvo de estudo, observação e exposição por todas as escolas de ponta que integram o grupo, como o caso da administração municipal que busca por meio da informatização e divulgação de seus dados a melhor experiência e confiança do cidadão.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; Maria do Carmo Brant CARVALHO (orgs.) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BNDES. Área da Administração X Ações que podem ser financiadas pelo PMAT. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Produtos/FINEM/pmat.html>. Acesso em: 8 jun. 2015.

BRASIL BUSINESS REVIEW. *Como criar um negócio de \$100 milhões em 4 anos*. Disponível em: <<http://www.businessreviewbrasil.com.br/assuntodedinheiro/1590/Como-criar-um-neg%C3%B3cio-de-R-100-milh%C3%B5es-em-4-anos>>. Acesso em: 6 jul. 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, n. 47, v. 1, jan.-abr., 1996.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013.

CAMP, Robert C. *Benchmarking dos processos de negócios: descobrindo e implementando as melhores práticas*. Tradução de Luís Liske. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1996.

CENEVIVA, Ricardo; FARAH, Marta Ferreira Santos. Avaliação, informação e responsabilização no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 4, 2012, p. 993-1017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 11. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

CIDADE ABERTA. Demonstrativo da Despesa com Pessoal (3º Quadrimestre/2014). Disponível em: <<http://www.santos.sp.gov.br/?q=cidadeaberta/link/859242-lei-de-responsabilidade-fiscal-demonstrativos-bimestrais-de-2014>>. Acesso em: 7 jun. 2015.

COMISSÁRIA PIBERNAT. *Portos: burocracia de 14 ministérios exige 112 documentos de cada navio*. Disponível em: <<http://www.pibernat.com.br/index.php/noticias/551-portos-burocracia-de-14-ministerios-exige-112-documentos-de-cada-navio.html>>. Acesso em: 4 jun. 2015.

COORDENAÇÃO-GERAL, Receita Federal do Brasil *et al.*, e-Processo: Processo Administrativo Digital. 2012. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/377/e-processo.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 24 jun. 2015.

CORDEIRO, José Vicente Bandeira de Mello. Reflexões sobre a avaliação empresarial na era da informação: uma comparação entre a gestão do capital intelectual e o Balanced Scorecard. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 5 n. 2, p. 61-76, maio/ago., 2002.

DIÁRIO OFICIAL DE SANTOS. *Pela internet, município pode acompanhar e fiscalizar obras*. Disponível em: <<https://egov1.santos.sp.gov.br/do/1316/2015/do11062015.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2015.

ENAP. *Ações Premiadas no 16º concurso Inovação na Gestão Pública Federal*. Brasília: Enap, 2011.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Iniciativa da Receita Federal conquista o 1º lugar no 16º Concurso Inovação. Disponível em: <http://inovacao.enap.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=397&Itemid=27>. Acesso em: 19 jul. 2015.

FERNANDES, Djair Roberto. Uma contribuição sobre a construção de indicadores e sua importância para a gestão empresarial **Revista FAE**, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 1-18, jan./jun., 2004.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Lei de Acesso à Informação não funciona em 11 Estados*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/03/1420596-lei-de-acesso-a-informacao-nao-funciona-em-11-estados.shtml>>. Acesso em: 4 jun. 2015.

FUNDAÇÃO ARQUIVO E MEMÓRIA. *A fundação arquivo e memória de Santos*. Disponível em: <<http://www.fundasantos.org.br/page.php?118>>. Acesso em: 1 jun. 2015.

GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. 10. ed. **Res. e atual**. São Paulo: Saraiva, 2005.

IBGE. Cidades Santos Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Santos>>. Acesso em: 16 ago. 2015.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 56, n. 2, abr./jun., 2005, p. 137-61.

KAYANO, Jorge; CALDAS, Eduardo de Lima. Indicadores para o diálogo. In: CACCIA-BAVA, Silvio; PAULICS, Veronika; SPINK, Peter. *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Pólis; FGV-EAESP, 2002.

KUGLER, José Luiz. *Competência analítica: conceitos e estratégias para a construção da empresa inteligente*. São Paulo: Saraiva, 2013.

LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson Ney; CALDAS, Ricardo Wahrendorff (coord.). *Políticas Públicas: conceitos e práticas*. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

MARSHALL JUNIOR, Isnard. *Gestão da qualidade e processos*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

MPOG. Modernização da Gestão. Disponível em: <<http://antigo.planejamento.gov.br/conteudo.asp?p=noticia&ler=12362>>. Acesso em 15 jul. 2015.

MUTO, Claudio Adonai. *A Bíblia: manual para certificação*. 2. ed. **Rev e ampl**. Rio de Janeiro: Brasport, 2008.

PMI. *Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos*. Guia PMBOK. 4. ed. EUA: Project Management Institute, 2008.

PREFEITURA DE SANTOS. *E-gov: Premiado, governo eletrônico amplia democracia*. Disponível em: <<http://www.santos.sp.gov.br/?q=aprefeitura/secretaria/gestao/e-gov>>. Acesso em: 7 jul. 2015.

PREFEITURA DE SANTOS. *Processos digitais vão garantir eficiência e redução de custos*. Disponível em: <<http://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/875403/processos-digitais-v-o-garantir-efici-ncia-e-redu-o-de-custos>>. Acesso em: 11 jul. 2015.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. *Processo Eletrônico*. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/planejamento/processo_eletronico/>. Acesso em: 19 jul. 2015.

PEN. *Processo eletrônico nacional*. Disponível em: <<https://processoeletronico.gov.br/>>. Acesso em: 22 jul. 2015.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. E-Processo – Processo Administrativo Digital. Disponível em <http://inovacao.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=322&Itemid=32>.

ROTTA, M. J. R., et al. Aceleração Processual e o Processo Judicial Digital. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**. *Democracia Digital e Governo Eletrônico, Florianópolis*, n. 8, p. 125-154, 2013. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/34238-45743-1-pb.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SERVIÇO SOCIAL DA INDÚSTRIA. *Construção e Análise de Indicadores*. Departamento Regional do Estado do Paraná. Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade. Curitiba: [s.n.], 2010.

SILVA, João Paulo, M. *Inovação: concurso de Inovação na Gestão Pública Federal*. 2006. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/377/e-processo.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

SOARES, Tainy de Araújo. Processo judicial eletrônico e sua implantação no Judiciário brasileiro. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3307, 21 jul. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/22247>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

TELLES, Vera da Silva. *Medindo coisas, produzindo fatos, construindo realidades sociais*. Trabalho apresentado no Seminário Internacional sobre Indicadores sociais para inclusão social. PUC-SP, 15-16 mai., 2003.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA SÃO PAULO. *100% digital*. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/CemPorCentoDigital/>>. Acesso em: 5 jul. 2015.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. O Sistema Eletrônico de Informações – SEI e a Nova Administração Pública. In: XI MOSTRA NACIONAL DE TRABALHOS DA QUALIDADE NO PODER JUDICIÁRIO, 20 e 21 de outubro de 2011. Brasília. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/hotSites/mostra-da-qualidade/pdf/trabalhos/planejamento-estrategico/o-sistema-eletronico-de-informacoes.pdf>>.

ANEXO A - TERMO DE REFERÊNCIA

MGPP- FGV
TEMA PARA TRABALHO FINAL 2015

Secretaria Municipal de Gestão do Município de Santos

Processos digitais – Transparência e acesso a informações com documentos 100% digitais

Antecedentes

Santos investe em transparência e desburocratização com a criação de documentos internos 100% digitais, transformando em virtuais os processos administrativos que hoje são tramitados em papel. Ainda em 2015, os documentos começam a ser substituídos por arquivos digitais com o propósito de dar mais agilidade e qualidade na prestação de serviços ao munícipe.

A ideia é intensificar o uso de Tecnologia da Informação, com certificação digital. O objetivo é otimizar o fluxo de informações e processos, reduzindo tempo e prazos e buscando mais agilidade. Com a implantação do sistema de gerenciamento de processos digitais, a Prefeitura racionaliza recursos - reduzindo o uso do papel - a fim de melhor aplicá-los em outras áreas. Também contribui com a sustentabilidade e a economiza de tempo nos trâmites administrativos, simplifica a burocracia e os processos de trabalho.

O gerenciador deste sistema garantirá transparência ao fluxo organizacional da Prefeitura e no relacionamento com os seus colaboradores e cidadãos. A redução do tempo de tramitação e custos associados à impressão, transporte e armazenamento de documentos e autos processuais também está ligada à adoção desta prática. Com o novo sistema, os servidores e terceirizados poderão efetuar solicitações e envios de serviços e informações através dos computadores.

Além disso, o acompanhamento pode ser feito integralmente pelo sistema, inclusive pela internet, em equipamentos de fora da rede da Prefeitura.

Situação problema

A Administração Municipal iniciou esforços em 2013 para contratar, por meio de concorrência, uma empresa especializada em TI (solução tecnológica), gerenciamento de processos de trabalho (BPM), e treinamento de pessoal. Reduzir tarefas evitando desperdício, utilizando tecnologia, processos e pessoas. E direcionando mais recursos para o atendimento ao cidadão nos órgãos municipais.

A empresa foi contratada e o programa já está sendo implementado. Os processos administrativos estão sendo refeitos pela empresa em conjunto com os servidores. É algo muito complexo e desafiador, pois está sendo alterada uma rotina de décadas.

Na primeira etapa da iniciativa, 50 tipos de processos passarão a ser exclusivamente digitais (cerca de 70% do total de documentos internos da prefeitura). "Nosso objetivo é sempre prestar um serviço com qualidade e essa iniciativa vai gerar respostas mais rápidas à população. Serão reduções de tempo muito expressivas no atendimento. Uma solicitação de redução de 50% no IPTU para aposentados, por exemplo, que hoje leva cerca de 12 dias para ser liberada, poderá ser concluída em quatro dias", ressalta o prefeito Paulo Alexandre Barbosa.

Os 50 tipos de processos selecionados para o sistema Processos Digitais geram cerca de 93 mil cadastros por ano. São processos de trabalho da Procuradoria Geral, da Secretaria de Finanças e da Secretaria de Gestão. Com o novo sistema, a economia anual prevista com a redução de impressão, papel, pastas e toda a estrutura é estimada em cerca de R\$ 500 mil.

No entanto, não basta a ferramenta de TI. O mais complexo é o conhecimento dos processos e a pactuação para a mudança. É relevante acompanhar esse processo e entender as transformações em curso.

Objetivos

- Propor ações complementares que ajudem a implementar as soluções em uma determinada secretaria (ou em um determinado processo).

Abordagem

Processos digitais garantirão eficiência e redução de custos.

Números

Processos Digitais

Exemplos de eficiência

Tipo: Ação Judicial

Assunto: Requisição de pequeno valor

Tempo atual (dias): 201

Expectativa: 27

Tipo: IPTU

Assunto: Redução de 50% do IPTU para aposentados

Tempo atual: 12

Expectativa: 04

Gestor do contrato: Departamento de Gestão e Tecnologia da Informação e Comunicações
(Detic/Seges)

Investimentos: BNDES

Contratação da empresa: R\$ 2,69 milhões

Aquisição de certificados digitais: R\$ 300 mil



Metodologia

A ser desenvolvida pelo grupo em conjunto com a Secretaria Municipal de Finanças. O relatório final deverá ser disponibilizado previamente aos interlocutores da SMF, antes mesmo de sua apresentação à Banca Avaliadora.

Produtos

- Relatório final, 60 a 70 páginas, Times New Roman 12, espaço 1,5, acrescidas de anexos e referências bibliográficas, a ser protocolado na Secretaria de Registro da EAESP-FGV até 31 de julho de 2014.
- Apresentação do relatório diante de banca, com participação de dirigente da organização envolvida.

Conteúdo

Relatório elaborado pela equipe contendo:

- Diagnóstico da situação e análise.
- Proposta de medidas específicas e justificativas, além de procedimentos relacionados à implementação das medidas propostas. As medidas propostas devem ser priorizadas e diferenciadas para o curto, médio e longo prazo.
- Anexos: lista de participantes do grupo; o presente termo de referência; lista de pessoas entrevistadas; fontes de dados consultadas.
- Referências bibliográficas.

Organização

Secretaria Municipal de Gestão de Santos.

Secretário

Fábio Alexandre Fernandes Ferraz

Praça Visconde de Mauá, s/n.º, 4º andar, Centro Histórico, Santos/SP, CEP: 11010-900

Tel: (13) 3201-5225

seg@ santos.sp.gov.br

ANEXO B - COMPARATIVO DE SOLUÇÕES

PROCESSOS DIGITAIS

COMPARATIVO DAS SOLUÇÕES DE BPM ANALISADAS PELA EQUIPE

1 – Empresa: MPS / Ferramenta: EPolis Doc

Solução voltada ao GED e Workflow

Necessita licenças por usuário

Não possui *wizard* para modelagem dos processos

Permite apenas a customização das automatizações dos processos

Possui integração com certificação digital

Necessita de um *software* extra para efetuar a integração com outros sistemas

2- Empresa: Make / Ferramenta: Maestro

Solução voltada ao Workflow

Não possui *wizard* para modelagem dos processos

Permite apenas a customização das automatizações dos processos

Não possui integração com certificação digital

Solução com dados armazenados em nuvem

3- Empresa: Oracle / Ferramenta: Oracle BPM

Solução focada em BPM e Workflow

Permite a modelagem dos processos

Permite apenas a customização das automatizações dos processos

Possui integração com certificação digital

Integração direta com as bases de dados de outros sistemas

4- Empresa: IBM / Ferramenta: Lombardi

Solução focada em BPM e Workflow

Permite a modelagem dos processos

Permite apenas a customização das automatizações dos processos

Possui integração com certificação digital (a ser desenvolvido)

Possui controle de versionamento dos processos

Possui controle de qualidade no fluxo dos processos

Permite visualizar gargalos nos processos

Permite importação de modelagem dos processos desenvolvidos em *softwares* externos

Licença por servidores (processador)

Pontos relevantes

Opção para teste dos processos

Interface para modelagem, automatização e customização dos processos

Interface para desenvolvimento dos formulários a serem preenchidos nos processos

Possibilidade de anexar documentos no processo

Integração com certificação digital

Possibilidade de integração com outros sistemas (nativamente ou por meio de serviços)

Possibilidade de monitorar os processos e identificar possíveis gargalos

**ANEXO C - PLANO DE PROJETO DESENVOLVIDO PELA EMPRESA
LECOM EM OUTUBRO/2014**