

**ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA COM ÊNFASE EM GOVERNO LOCAL**

**PROPOSTA DE CRIAÇÃO DE UM NÚCLEO DE INFORMAÇÕES
ESTRATÉGICAS NA PREFEITURA DE CAMARAGIBE- PE**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos
requisitos para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública
com ênfase em governo Local.

Aluno: Lucas Correia de Andrade
Orientador (a): Prof.(a). Msc. José
Augusto Sapienza Ramos

Brasília – DF
Outubro/2018

PROPOSTA DE CRIAÇÃO DE UM NÚCLEO DE INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS NA PREFEITURA DE CAMARAGIBE – PE

Autor: Lucas Correia de Andrade
Prefeitura de Camaragibe – PE

Palavras chave: Núcleo de informações, integração entre as secretarias, cadastro.

Resumo: O plano de intervenção ora proposto tem como objetivo central planejar a estruturação de um núcleo de informações estratégicas na Prefeitura de Camaragibe. A ideia de estruturar uma unidade dessa natureza partiu da necessidade de promover uma maior integração entre as secretarias do município que hoje operam como verdadeiras “ilhas”, desenvolvendo ações fragmentadas com pouca ou nenhuma coordenação entre si. A esse núcleo caberá propor estratégias e ações para transformar essa realidade e viabilizar uma nova forma de trabalho mais colaborativa e articulada. A proposta, portanto, é a de aproximar os atores municipais por meio do núcleo, estruturar um cadastro de imóveis e empresas centralizado para todo o ente, e fomentar a cultura do compartilhamento e reutilização dos dados e informações que já existem e estão disponíveis para toda instituição, eliminando a duplicidade de exigências e reduzindo os custos da prestação dos serviços para o município e os seus usuários.

SUMÁRIO

1. DIAGNÓSTICO.....	3
1.1. Definição do problema.....	3
1.2. Contexto/justificativa do problema.....	4
1.3. Metodologia de coleta de dados.....	5
1.4. Localização do Plano de Intervenção.....	6
1.5. Público-Alvo.....	7
1.6. Valor previsto.....	7
1.7. Duração.....	7
2. OBJETIVOS.....	8
3. MARCO TÉCNICO E TEÓRICO.....	9
4. ESCOPO.....	17
4.1. Estrutura Analítica.....	17
4.2. Não escopo.....	19
4.3. Levantamento de restrições.....	19
4.4. Premissas.....	20
4.5. Riscos.....	20
4.6. Estrutura de gestão e principais atores envolvidos.....	21
4.7. Quadro de Trabalho/equipe.....	24
5. CRONOGRAMA.....	26
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	27
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	28

1. DIAGNÓSTICO

1.1. Definição do problema

Um dos grandes problemas enfrentados pela administração no município de Camaragibe-PE é a inexistência de um cadastro integrado ou de uma ferramenta capaz de compartilhar os dados produzidos pelas suas secretarias e gerar informações para subsidiar a construção de soluções para as demandas da população.

A ausência de um “cadastro centralizado” ou de uma ferramenta com essa finalidade, bem como de uma unidade ou núcleo administrativo que faça a sua gestão compartilhada, alimenta a criação e a manutenção de diversos bancos de dados isolados e processos fragmentados pela instituição. Essa desconexão entre as secretarias do município muitas vezes gera duplicidade de ações e desperdício de recursos, contribuindo para tornar o serviço público ineficiente, dispendioso e excessivamente burocrático.

Ao trabalhar de forma isolada, informações e dados estratégicos que poderiam servir para todo o ente ficam restritos a quem os obteve ou produziu dificultando a construção de ações integradas para a solução de demandas muitas vezes comuns ou complementares entre as secretarias. Essa falta de coordenação entre ações de governo permite que as unidades de gestão municipais trabalhem como verdadeiras “ilhas” deixando o serviço mais dispendioso para a própria instituição e de difícil acesso aos seus usuários.

Problemas de comunicação e troca de informações, falta de conhecimento sobre o que feito nas outras unidades administrativas da Prefeitura e a baixa disposição a cooperação são algumas marcas dessa falta de coordenação interna que promovem serviços ineficientes que não atendem as necessidades dos cidadãos.

1.2. Contexto/justificativa do problema

O município de Camaragibe, a exemplo do que vem acontecendo com outras administrações no Estado de Pernambuco, vem sofrendo fortemente os efeitos da crise fiscal enfrentada pelo Estado Brasileiro. Dados do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 2º quadrimestre do exercício de 2018 apontam que o ente tem comprometido mais de 70% dos seus recursos com o custeio da máquina, notadamente com pagamento da folha de pessoal. Com baixa capacidade de investimento e demandas por serviços cada vez maiores, a gestão municipal precisa ser eficiente para fazer mais entregas com menos recursos. A economicidade é um valor que sempre deve ser perseguido pelos gestores, principalmente, públicos. Todavia, o momento de escassez financeira torna esse valor ainda mais urgente.

A complexidade das demandas e a necessidade de pensar a instituição de forma ampla na proposição e oferta de serviços, sugere a procura por soluções construídas de forma coletiva e colaborativa. Fomentar um maior compartilhamento de dados e informações dentro da organização, propor o uso de um cadastro centralizado e evoluir no uso das tecnologias de informação e comunicação podem ajudar a melhorar a quantidade e qualidade da prestação dos serviços.

Em Camaragibe a realidade demonstra que as ações do governo são fragmentadas e sem coordenação. As secretarias do município, em geral, não conhecem os trabalhos que são realizados pelas outras. Os setores trabalham de forma isolada e não conversam entre si. A Secretaria de Finanças, por exemplo, possui um banco de dados e um sistema de informação próprio que não interage com o sistema utilizado pela Secretaria de Saúde, que por sua vez poderia subsidiar ações na unidade de assistência social, mas essa nem sequer sabe quais dados e informações são produzidas naquele setor.

A importância de intervir nesse problema reside na tentativa de organizar e distribuir de forma eficiente e transparente os dados e informações que são produzidos pelas unidades administrativas da Prefeitura e integrar as suas ações. Se já existe um custo e recursos públicos são utilizados para produzir esses dados hoje, porque não os transformar em informações úteis em benefício de uma maior quantidade de usuários?

1.3. Metodologia de coleta de dados

A pesquisa envolverá a análise dos processos relacionados aos cadastros de imóveis e de empresas disponíveis nas Secretarias de Finanças, Planejamento e Desenvolvimento Econômico da Prefeitura de Camaragibe. Essas unidades foram as escolhidas porque elas detêm em seus cadastros dados e informações das empresas e dos imóveis da cidade e por responderem a processos que se complementam, ou seja, o usuário precisa passar por, pelo menos, duas delas para atender as suas necessidades.

A análise tem como objetivo identificar como se dá a coleta e entrada de dados nos sistemas e quais os documentos são exigidos dos contribuintes. Será verificado quão estruturado está o arquivo físico e/ou digital desses documentos para que se possa propor as alternativas para a centralização dos mesmos.

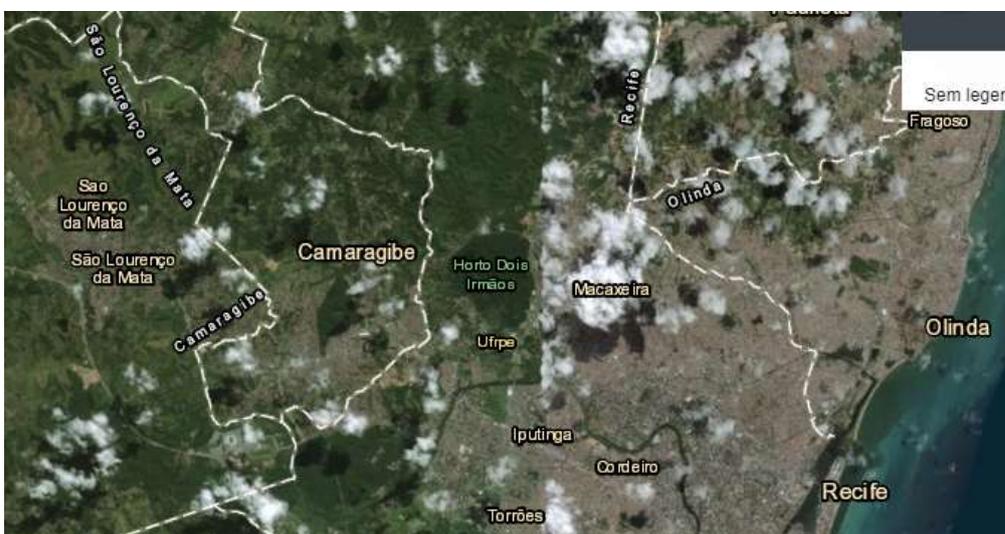
Será elaborado um questionário com o objetivo de documentar essas visitas e identificar minimamente:

- ✓ Qual sistema de informações é utilizado hoje por essas unidades;
- ✓ Quais os dados que são armazenados de imóveis e empresas nessas Secretarias;
- ✓ Se existem informações que uma dispõe que poderia servir para a outra, mas que o acesso hoje ainda não está disponível;
- ✓ Identificar uma “chave” ou “atributo” comum que possa ser utilizado como referência para alimentar e cruzar os dados, ex: CPF, sequencial do imóvel, inscrição mercantil e etc.
- ✓ Como está estruturado o arquivo físico ou digital desses documentos;
- ✓ Qual o grau de conhecimento de cada secretaria envolvida sobre as ações desenvolvidas pelas outras.

A proposta é entrevistar os servidores das secretarias envolvidas que preferencialmente, ocupem cargo de direção ou gerência e/ou trabalhem habitualmente com a alimentação e manutenção desses cadastros. O formulário de cadastro será elaborado na fase de desenvolvimento do plano de trabalho previsto no escopo desse projeto.

1.4. Localização do Plano de Intervenção

O plano de intervenção será realizado no município de Camaragibe, Estado de Pernambuco. Localizado na região metropolitana do Recife, possui uma área territorial de 55.083 km², e conta com uma população estimada para esse ano de 2018 de 156.736 pessoas segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. É o sexto município mais populoso do estado de Pernambuco segundo o instituto.



Administrativamente o município conta 14 (quatorze) secretarias e um quadro de aproximadamente 3.000 (três mil) servidores públicos entre efetivos e comissionados. A lei mais recente que promoveu alterações na sua estrutura administrativa foi a 768/2018, publicada em 23/08/2018. A cidade apresentou no ano de 2015 um PIB per capita de R\$ 8.949,64 e foi classificada, nesse mesmo ano, como a oitava economia da região segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

1.5. Público-Alvo

O projeto de intervenção terá como público-alvo direto os servidores e os usuários dos serviços prestados pelas Secretarias de Finanças, Planejamento e Desenvolvimento Econômico da Prefeitura de Camaragibe. Entidades como o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE, os escritórios de contabilidade, a Junta Comercial do Estado de Pernambuco - JUCEPE, os Bancos Comerciais, os Cartórios e os contribuintes que procuram serviços relacionados ao cadastro de imóveis ou de empresas são alguns exemplos de usuários e parceiros que serão beneficiados com esse plano de ação. De forma ampla, deverá afetar toda a administração do município já que o projeto se propõe, entre outras coisas, a reduzir os custos da prestação dos serviços pela simplificação do atendimento e otimização dos processos de trabalhos.

1.6. Valor previsto

O custo do projeto, no primeiro momento, já está internalizado no custeio da máquina uma vez que os trabalhos serão desenvolvidos exclusivamente por servidores que já estão em atividade na Prefeitura.

Após o levantamento dos dados e informações previstas, do estudo de adequação dos sistemas de informações utilizados pelas unidades, e da verificação da estrutura dos arquivos de documentos é que se poderá definir de forma mais assertiva o tamanho dos investimentos que serão necessários.

1.7. Duração

A proposta de cronograma para esse projeto de intervenção é de 180 dias a contar do início dos trabalhos, que se dará com uma primeira reunião com os dirigentes das unidades envolvidas.

1.8. Instituição/unidade funcional gestora e idealizadora

O projeto será coordenado pela Diretoria de Administração Tributária, unidade integrante da Secretaria de Finanças da Prefeitura Municipal de Camaragibe. Além de ser a idealizadora do plano, essa unidade tem alguma experiência com essa forma de operar uma vez que já faz a gestão do sistema integrado de administração tributária do município. Esse software, que já é utilizado pela diretoria de tributos no controle dos seus processos, na manutenção dos cadastros mobiliário e imobiliário do município e no lançamento dos tributos, está em uso pela Prefeitura há mais de 10 anos. Nesse intervalo de tempo esse sistema foi sendo customizado e oferecido para outras secretarias. Hoje, das 14 secretarias do município, 5 já utilizam esse programa e, de alguma forma, já compartilham, ainda que involuntariamente e sem conexão, os seus trabalhos.

2. OBJETIVOS

O projeto tem como propósito maior promover a integração e um maior compartilhamento de dados e informações entre as secretarias da Prefeitura de Camaragibe. Ao fomentar uma maior colaboração e integração das ações de governo, o plano de intervenção se propõe a responder as necessidades dos usuários por um serviço público mais acessível, eficiente, mais econômico e transparente.

Nesse contexto, o plano de intervenção tem como objetivo geral:

- ✓ Propor a criação de um Núcleo de Informações Estratégicas na estrutura administrativa da Prefeitura de Camaragibe-PE que ficará responsável por fomentar a integração dos cadastros, sistemas e processos entre as secretarias participantes do núcleo.

Para atingir esse objetivo geral, o projeto tem os seguintes objetivos específicos:

- ✓ Definir a estrutura de funcionamento do núcleo, minimamente sua governança, os seus atores e suas entregas;
- ✓ Identificar os dados e informações de interesse comum que são produzidos em cada secretaria participante do núcleo com o objetivo de debater e estimular a sua reutilização;
- ✓ Elencar os requisitos necessários para utilização, de forma compartilhada, de um cadastro centralizado que contemple no mínimo a informação dos imóveis e das empresas em funcionamento no município;
- ✓ Propor a customização do sistema de informações existente ou elaborar termo de referência indicando os requisitos mínimos necessários para aquisição de software para fazer viabilizar essa integração;

3. MARCO TÉCNICO E TEÓRICO

Ao propor a criação de um núcleo de informações estratégicas com o objetivo de integrar cadastros e ações entre as secretarias municipais, o plano de intervenção já sinaliza que existem problemas de coordenação na proposição e na oferta de serviços públicos no município. Essa dificuldade ou falta de coordenação entre setores na execução de políticas e processos, bem verdade, não é novidade na administração pública. Sobreposições de tarefas e redundância na solicitação de documentos são problemas conhecidos na prestação dos serviços públicos.

“[...] A queixa de que uma organização ou secretaria dentro do mesmo governo não sabe o que as demais estão fazendo, ou, em alguns casos, as ações dos departamentos da mesma organização são desconhecidas por seus membros, é comum. No entanto, o crescimento dos governos tornou o problema da falta de coordenação ainda mais visível [...]” (NESTLEHNER, 2016, pág. 1).

Se pensada enquanto um processo, a coordenação pode ser:

“[...] a prática de alinhar estruturas e atividades para promover ou facilitar a probabilidade de alcançar objetivos horizontais, reduzir sobreposições e duplicações e, pelo menos, garantir que os objetivos não sejam frustrados pelas ações de uma ou mais unidades[...]” (Pires, 2011, pág. 97 APUD Bakvis & Juillet, 2004:16).

Esse problema de coordenação com o passar do tempo tem merecido uma atenção especial por parte dos gestores públicos, principalmente nos municípios já que o conjunto de atribuições e responsabilidades pela prestação dos serviços públicos aumentou consideravelmente. Sobre isso, Lotta e Vaz destacam que:

“[...] O movimento para redemocratização do país trouxe à luz a ideia de descentralização das políticas públicas como uma das condições para aproximar o Estado dos cidadãos e, portanto, aumentar a democracia. A Constituição Federal Democrática, promulgada em 1988, transferiu um conjunto expressivo de atribuições e competências de implementação para níveis subnacionais de governo, especialmente aos municípios [...]” (LOTTA e VAZ, 2013, pág. 3).

Intervir nesse problema representa não só dar uma resposta a esse crescimento nas demandas, mas significa, entre outras coisas, uma tentativa de tornar o serviço mais eficiente, econômico e transparente para os seus usuários. Essa busca por uma maior eficiência na prestação dos serviços públicos já vem sendo perseguida há mais de 20 anos, quando a emenda constitucional nº 19 de 4 junho de 1998, conhecida como “reforma administrativa”, alterou o artigo 37º da carta magna para que esse mandamento integrasse a lei maior do país, passando a carregar a força de um dispositivo legal de ordem constitucional:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência**...”(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, grifo nosso)”.

Sobre a abrangência do princípio da eficiência, José dos Santos Carvalho Filho destaca:

“[...] Vale a pena observar, entretanto, que o princípio da eficiência não alcança apenas os serviços públicos prestados diretamente à coletividade. Ao contrário, deve ser observado também em relação aos serviços administrativos internos das pessoas federativas e das pessoas a elas vinculadas. Significa que a administração deve recorrer à moderna tecnologia e aos métodos hoje adotados para obter a qualidade total da execução das atividades a seus cargos, criando, inclusive, novo organograma em que se destaquem as funções gerenciais e a competência dos agentes que devem exercê-las [...] (CARVALHO FILHO, 2018).

Ainda segundo o autor:

“[...] O núcleo do princípio é a procura de produtividade e economicidade e o que é mais importante, a exigência de reduzir os desperdícios de dinheiro público, o que impõe a execução dos serviços públicos com presteza, perfeição e rendimento funcional” [...] (CARVALHO FILHO, 2018)”.

Com as alterações promovidas pela emenda nº 19/98, tanto eficiência como economicidade ganharam mais importância nas ações de governo. Nessa linha de modernização e simplificação, o governo federal publicou em 3 de dezembro de 2007 a Lei nº 11.598 que estabeleceu diretrizes e procedimentos para simplificação de empresas e integração do processo de registro e legalização de empresas para toda a federação. O disposto traz nos seus artigos 1º e 2º seus principais objetivos:

“[...] Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais de **simplificação e integração** do processo de registro e legalização de empresários e pessoas jurídicas no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 2º Fica criada a Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios - REDESIM, com a finalidade de propor ações e normas aos seus integrantes, cuja participação na sua composição será obrigatória para os órgãos federais e voluntária, por adesão mediante consórcio, para os órgãos, autoridades e entidades não federais com competências e atribuições vinculadas aos assuntos de interesse da Redesim [...]” (BRASIL, 2007, grifo nosso).

Esse dispositivo, representou uma das grandes motivações para o desenvolvimento desse plano de intervenção. Isso porque, para que essa rede nacional funcione como previsto na lei, o município precisa integrar diversos atores, tanto dentro da organização (Secretarias de Finanças, Planejamento, o setor de Vigilância Sanitária) como fora dela, já que participam do processo de licenciamento de empresas órgãos Federais, como a Receita Federal, além dos estaduais, a exemplo da Junta Comercial do Estado de Pernambuco – JUCEPE, do Corpo de Bombeiros, Agência Nacional de Vigilância Sanitária e etc.

Desde a instituição dessa rede nacional para simplificação no ano de 2007, a Prefeitura de Camaragibe não registra a efetivação de sequer 1 (um) Alvará de Licenciamento finalizado diretamente no sistema. Em todos os casos em que o usuário obteve êxito, ele teve que se dirigir presencialmente a pelo menos dois setores distintos da Prefeitura para concluir esse processo.

Foi considerando esses resultados, que o plano de intervenção se propôs, através do núcleo de informações estratégicas, fomentar a estruturação de um cadastro centralizado de imóveis e empresas para atender aos requisitos dispostos na referida lei. Ela disciplina ainda, em relação aos sistemas de apoio ao registro e legalização de empresas:

“Art. 9o Será assegurada ao usuário da Redesim **entrada única de dados cadastrais e de documentos**, resguardada a independência das bases de dados e observada a necessidade de informações por parte dos órgãos e entidades que a integrem.

§ 1o Os órgãos executores do Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins e do Registro Civil das Pessoas Jurídicas colocarão à disposição dos demais integrantes da Redesim, por meio eletrônico:

I – Os dados de registro de empresários ou pessoas jurídicas, imediatamente após o arquivamento dos atos;

II – As imagens digitalizadas dos atos arquivados, no prazo de 5 (cinco) dias úteis após o arquivamento.

§ 2o As imagens digitalizadas suprirão a eventual exigência de apresentação do respectivo documento a órgão ou entidade que integre a Redesim.

§ 3o Deverão ser utilizadas, nos cadastros e registros administrativos no âmbito da Redesim, as classificações aprovadas por órgão do Poder Executivo Federal designado em regulamento, devendo os órgãos e entidades integrantes zelar pela uniformidade e consistência das informações (BRASIL, 2007, grifo nosso)”.

Outras Iniciativas para integração de cadastros entre os entes da federação continuaram sendo propostas pelo Governo Federal. Em dezembro de 2009, o ministério das cidades editou a Portaria nº 511 definindo as diretrizes para criação, instituição e atualização do Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM) nos municípios brasileiros. Com um escopo mais amplo que o previsto para essa intervenção, o multifinalitário se propõe a integrar dados sociais, econômicos, jurídicos, físicos e ambientais.

“Art. 1º O Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM), quando adotado pelos Municípios brasileiros, será o inventário territorial oficial e sistemático do município e será embasado no levantamento dos limites de cada parcela, que recebe uma identificação numérica inequívoca (BRASIL, 2009)”.

Conforme previsto no art.16 do dispositivo, cabe aos municípios realizar a gestão desse cadastro e criar os mecanismos para efetivar seu uso:

“Art. 16 A gestão do CTM é de responsabilidade e da competência do Município.

§ 1º Sugere-se ao município constituir uma equipe técnica local devidamente capacitada, de preferência do quadro permanente, a fim de manter a integridade, atualização e continuidade na gestão do CTM.

§ 2º Para fins de gestão cadastral, os municípios, especialmente aqueles de pequeno porte, poderão formar consórcios com outros Municípios, observado o disposto no § 1º.

§ 3º É de responsabilidade do Município manter o CTM permanentemente atualizado.

§ 4º Recomenda-se que o Plano Diretor e a avaliação de imóveis do município devem ser baseados na informação cadastral atualizada (BRASIL, 2009)”.

A proposta para definir as diretrizes para o CTM foi fruto do decreto presidencial 6.666 de 27/11/2008 que institui na esfera federal a Infraestrutura Nacional de Dados Espacial – INDE. Essa representou mais uma iniciativa do governo federal no sentido de integrar tecnologias, criar mecanismo de coordenação e compartilhamento de dados entre todos os entes da federação. O documento define INDE como o:

“[...]O conjunto integrado de tecnologias; políticas; mecanismos e procedimentos de coordenação e monitoramento; padrões e acordos, necessário para facilitar e ordenar a geração, o armazenamento, o

acesso, o compartilhamento, a disseminação e o uso dos dados geoespaciais de origem federal, estadual, distrital e municipal (BRASIL, 2008)[...].

Novamente perseguindo o compartilhamento de dados e a integração dos entes da federação, em 10 maio de 2016, foi publicado outro decreto presidencial agora o de nº 8.764 que instituiu o sistema nacional de gestão de informações territoriais - SINTER.

[...]Art. 1º Fica instituído o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais – Sinter, ferramenta de gestão pública que integrará, em um banco de dados espaciais, o fluxo dinâmico de dados jurídicos produzidos pelos serviços de registros públicos ao fluxo de dados fiscais, cadastrais e geoespaciais de imóveis urbanos e rurais produzidos pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios (BRASIL, 2016, grifo nosso) [...].

O documento detalha no seu art. 3º quem são os usuários e as suas competências:

[...] Art. 3º....

§ 1º Serão usuários do Sinter:

I - a Secretaria da Receita Federal do Brasil;

II - os órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta;

III - os serviços de registros públicos e os serviços notariais; e

IV - **as administrações tributárias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios**, mediante convênio celebrado com a Secretaria da Receita Federal do Brasil.

§ 2º Fica assegurado aos órgãos do Poder Judiciário e ao Ministério Público o acesso às informações armazenadas no Sinter, por meio de interface própria.

§ 3º Caberá aos órgãos e às entidades da administração pública que compartilharem informações por meio do Sinter **assegurar a interoperabilidade de dados e de informações de seus bancos de dados, cadastros e sistemas** (BRASIL, 2016, grifo nosso)[...].

Conforme transcrito, são variadas as propostas para que os entes da federação trabalhem de forma integrada e promovam a interoperabilidade de dados, informações, cadastros e sistemas. Conforme referenciado, todas elas exigem dos municípios investimentos em tecnologia da informação, sistemas e pessoas. Sem considerar essas iniciativas do governo federal e buscar os meios para interagir com

elas, o caminho a ser traçado pelos gestores municipais para tornar os serviços mais eficientes, econômicos e transparentes para os seus usuários será muito mais longo.

Recentemente, ainda com o foco de tornar os procedimentos administrativos nas instituições públicas mais eficientes e econômicos, o Governo Federal publicou a Lei 13.726, de 8 de outubro 2018. Ela disciplina no seu artigo 1º:

“[...] Art. 1º Esta Lei racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios mediante a supressão ou a simplificação de formalidades ou exigências desnecessárias ou superpostas, cujo custo econômico ou social, tanto para o erário como para o cidadão, seja superior ao eventual risco de fraude, e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação (BRASIL, 2018)[...]”.

Esse mesmo dispositivo também tratou de disciplinar e vedar a exigência de uma série de formalidades, inclusive certidão ou documento expedido por outro órgão ou entidade do mesmo poder:

“[...] Art. 3º Na relação dos órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com o cidadão, é dispensada a exigência de:

I - reconhecimento de firma, devendo o agente administrativo, confrontando a assinatura com aquela constante do documento de identidade do signatário, ou estando este presente e assinando o documento diante do agente, lavrar sua autenticidade no próprio documento;

II - autenticação de cópia de documento, cabendo ao agente administrativo, mediante a comparação entre o original e a cópia, atestar a autenticidade;

III - juntada de documento pessoal do usuário, que poderá ser substituído por cópia autenticada pelo próprio agente administrativo;

IV - apresentação de certidão de nascimento, que poderá ser substituída por cédula de identidade, título de eleitor, identidade expedida por conselho regional de fiscalização profissional, carteira de trabalho, certificado de prestação ou de isenção do serviço militar, passaporte ou identidade funcional expedida por órgão público;

V - apresentação de título de eleitor, exceto para votar ou para registrar candidatura;

VI - apresentação de autorização com firma reconhecida para viagem de menor se os pais estiverem presentes no embarque.

§ 1º É vedada a exigência de prova relativa a fato que já houver sido comprovado pela apresentação de outro documento válido.

§ 2º Quando, por motivo não imputável ao solicitante, não for possível obter diretamente do órgão ou entidade responsável documento comprobatório de regularidade, os fatos poderão ser comprovados mediante declaração escrita e assinada pelo cidadão,

que, em caso de declaração falsa, ficará sujeito às sanções administrativas, civis e penais aplicáveis.

§ 3º Os órgãos e entidades integrantes de Poder da União, de Estado, do Distrito Federal ou de Município **não poderão exigir do cidadão a apresentação de certidão ou documento expedido por outro órgão ou entidade** do mesmo Poder, ressalvadas as seguintes hipóteses:

II- Certidão de antecedentes criminais;

III- Informações sobre pessoa jurídica;

IIII- Outras expressamente previstas em lei (BRASIL, 2018, grifo nosso)".

O referido diploma legal também sugere uma forma de atuação para os poderes constituídos, através de grupos setoriais, que inclusive está totalmente aderente com a proposta de trabalho apresentada nesse plano de intervenção. O legislador foi além na tentativa de ser mais efetivo na sua proposição e inovou ao disciplinar uma premiação, não só para o ente como também para os servidores envolvidos, para reconhecer as práticas que, nessa perspectiva, venham contribuir para simplificar o funcionamento da administração Pública, conforme transcrito a seguir:

"[...]Art.5º Os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios **poderão criar grupos setoriais de trabalho** com os seguintes objetivos:

I- Identificar, nas respectivas áreas, dispositivos legais ou regulamentares que prevejam exigências descabidas ou exageradas ou **procedimentos desnecessários ou redundantes**;

II- Sugerir medidas legais ou regulamentares que visem a eliminar o excesso de burocracia.

Art.6º Ressalvados os casos que impliquem imposição de deveres, ônus, sanções ou restrições ao exercício de direitos e atividades, a comunicação entre o Poder Público e o cidadão poderá ser feita por qualquer meio, inclusive comunicação verbal, direta ou telefônica, e correio eletrônico, devendo a circunstância ser registrada quando necessário.

Art. 7º **É instituído o Selo de Desburocratização** e Simplificação, destinado a reconhecer e a estimular projetos, programas e práticas que simplifiquem o funcionamento da administração pública e melhorem o atendimento aos usuários dos serviços públicos.

Parágrafo único: O Selo será concedido na forma de regulamento por comissão formada por representantes da Administração Pública e da sociedade civil, observados os seguintes critérios:

I- a racionalização de processos e procedimentos administrativos;

II- a eliminação de formalidades desnecessárias ou desproporcionais para as finalidades almejadas;

III- os ganhos sociais oriundos da medida de desburocratização;

IV- a redução do tempo de espera no atendimento dos serviços públicos;

V- a adoção de soluções tecnológicas ou organizacionais que possam ser replicadas em outras esferas da administração pública (BRASIL, 2018, grifo nosso).

Por tudo que foi exposto, o plano de intervenção apresentado para o município pode representar um marco para gestão local uma vez que, de todos os instrumentos legais relacionados nesse referencial, o município de Camaragibe não conseguiu desenvolver e implantar nenhuma das iniciativas ali propostas, e esse plano de ação traz os elementos necessários para vencer essa ineficiência.

4. ESCOPO

4.1. Estrutura Analítica

O projeto de intervenção tem como objetivo geral a criação de um núcleo de informações estratégicas na Prefeitura de Camaragibe. A ideia de estruturar uma unidade dessa natureza partiu da necessidade de dedicar um grupo específico de pessoas para pensar de forma ampla as demandas que precisam ser atendidas de forma integrada pelo município. Caberá a esse núcleo reduzir a distância entre as secretarias no sentido de dar conhecimento e compartilhar de forma efetiva o que está sendo produzido hoje, identificando quais dados e informações podem ser reutilizados entre elas. Deverá também propor ações que otimizem os processos de trabalho tornando mais acessível, transparente e menos dispendioso o acesso aos serviços. Desse esforço deverá surgir, entre outras coisas, uma proposta de cadastro único para o município que contemplará, no mínimo, o registro dos imóveis e das empresas em atividade na cidade.

Com base nesse escopo, as entregas previstas para atingir esses objetivos são:

- 1) elaborar proposta de estrutura de funcionamento para o núcleo de informações estratégicas, contemplando as suas atribuições e os atores participantes. Envolve ainda sistematizar o seu funcionamento, definir a periodicidade das reuniões, as

regras para apresentações dos relatórios sobre as entregas e os gargalos encontrados.

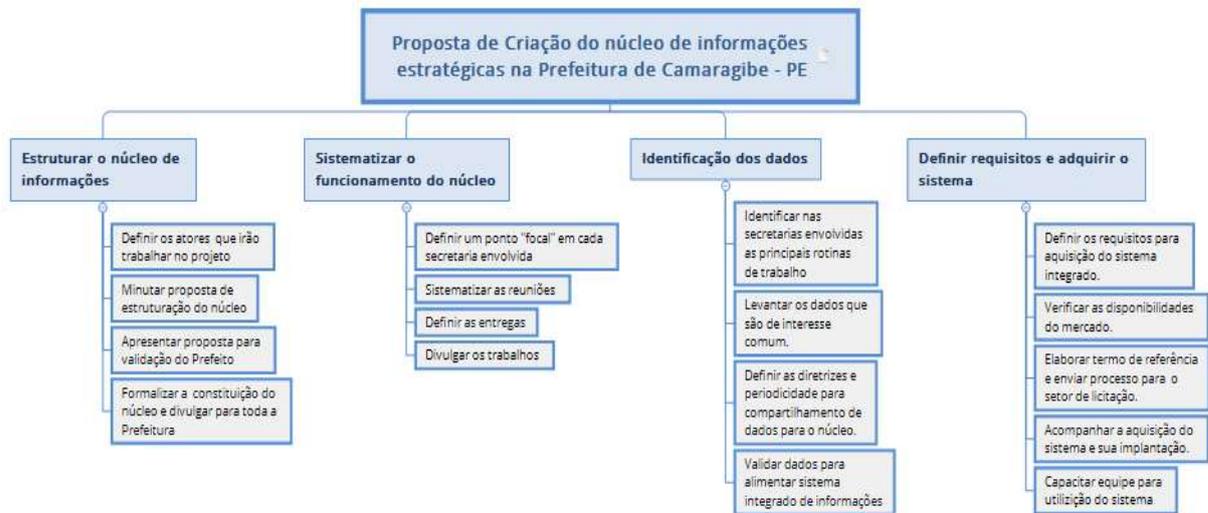
2) elaborar o plano de trabalho para identificar os principais dados e informações que já são produzidos nas unidades integrantes do núcleo que são de interesse comum e que podem ser compartilhados. Identificar a conexão entre eles e os processos que estão relacionados. Essa ação deverá promover as condições que para esses achados sejam amplamente divulgados entre os atores envolvidos para que integração desejada de fato aconteça.

3) com bases no levantamento feito nesse plano de trabalho, definir as regras de como essas informações podem trabalhadas e validadas através de um cadastro único, garantindo que não haja conflito de competências entre as secretarias, nem sobreposição de tarefas entre elas.

4) Elencar os atributos ou requisitos mínimos para utilização de um sistema de informações que consiga contemplar os diferentes interesses, de forma a subsidiar os gestores do núcleo para decidir sobre a possibilidade de customizar o software em uso hoje pelo município ou pela possibilidade de aquisição de outro capaz de atender a essa necessidade.

5) Dar publicidade das ações desenvolvidas pelo núcleo, destacando a importância delas para a administração e estimulando outras secretarias a se inserir no processo.

Assim, a Estrutura Analítica proposta (EAP) para a criação do núcleo e integração da força de trabalho das unidades envolverá as seguintes etapas:



4.2. Não escopo

Não está no escopo deste plano de intervenção desenvolver um sistema de informações para fazer essa integração de dados e informações, nem tampouco condenar os sistemas em uso e a avaliar seu custo-benefício. A análise se limitará a comparar o que se tem hoje e o que seria necessário para promover uma maior integração entre as secretarias, melhorar a comunicação e troca de informações para evitar a sobreposição de tarefas, além de dar mais clareza sobre as atribuições de cada unidade oferecendo mais transparência aos usuários dos serviços.

4.3. Levantamento de restrições

As restrições deste trabalho estão mais relacionadas a dificuldade de acesso as informações nas secretarias. A baixa disposição a cooperação, a colaboração e as mudanças podem afetar os prazos do projeto e até mesmo comprometer não só a inserção de uma das secretarias, como a concretização das entregas previstas para o projeto.

Também podem ser consideradas restrições, a impossibilidade de realizar os treinamentos para os servidores e os eventuais investimentos na melhoria do

sistema de informação que será utilizado em função das dificuldades orçamentárias enfrentadas pela instituição.

4.4. Premissas

Em função dos resultados insuficientes apresentados pela Prefeitura no que diz respeito ao cumprimento das leis federais apresentadas no referencial teórico, e considerando que o município já regulamentou através de lei municipal alguns dos temas tratados nesses dispositivos legais, é admitido como verdade que o chefe máximo do poder executivo tem interesse em reunir esforços para atender a essas demandas, e que ainda não o fez por questões circunstanciais.

Também é admitido como verdade que as secretarias envolvidas no projeto não apresentarão resistência ao compartilhamento dos dados e informações uma vez que todos são de uso da instituição Prefeitura.

Outra premissa considerada é a de que as unidades têm conhecimento das Leis Federais citadas ao longo do projeto e quais as responsabilidades que cabem a cada uma delas.

4.5. Riscos

Apesar de sua probabilidade ser pequena, o risco que pode afetar negativamente e ser determinante para o insucesso do plano de intervenção é o de não poder contar com o apoio e patrocínio do Prefeito do município.

A resistência ao compartilhamento de informações e o desconhecimento da legislação que envolve os processos indicados no escopo, apesar de serem de alta probabilidade, tem impactos menores e podem ser equacionadas no desenvolvimento do projeto.

Outro fator que traz riscos para a continuidade do plano de intervenção é a alternância de governo, ou até a simples mudança de gestão em uma das secretarias envolvidas que pode dificultar a sustentação técnica e política das ações propostas.

4.6. Estrutura de gestão e principais atores envolvidos

O modelo governança adotado para o núcleo será de autoridade compartilhada onde as três secretarias envolvidas irão ter a mesma importância e definir juntas as estratégias de melhorar a gestão dos seus processos. Na modelagem do grupo de trabalho, devem ser destacados preferencialmente servidores efetivos para garantir a continuidade dos trabalhos, independente da renovação política no município.

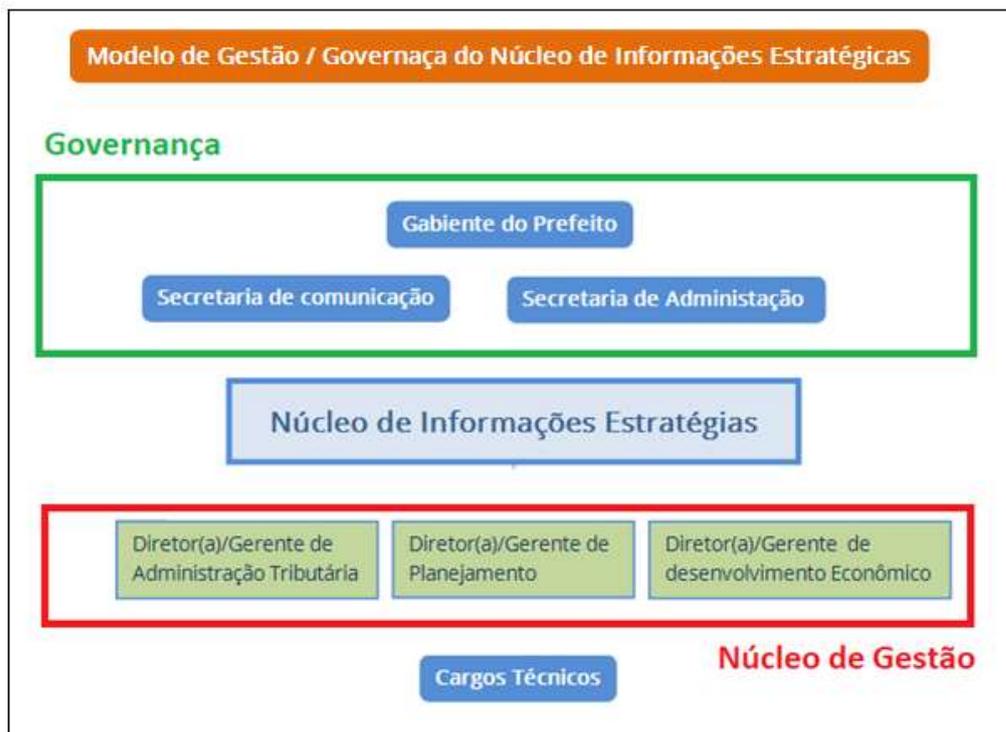
O núcleo devera monitorar os resultados da carteira de projetos definidos como prioritários, gerir os prazos, definir as metas, a periodicidade para prestação de contas e apresentação das entregas.

Como os servidores não serão deslocados fisicamente das suas secretarias, a ideia é que cada uma das três secretarias destaque um servidor com cargo de nível de direção/gerência, e outro cargo técnico para dar suporte e dividir as atribuições. Serão 6 (seis) servidores dedicados a gerir e acompanhar os objetivos previstos no escopo do projeto.

Para garantir uma boa governança e concretização das ações, o núcleo deve prever a participação do Gabinete do Prefeito que, invariavelmente, precisa opinar quando determinada ação envolver aquisição de bens ou serviços, a secretaria de comunicação que terá a incumbência de promover os resultados e as entregas entre as partes interessadas e também a Secretaria de Administração que é a gestora do departamento de licitações e contratos e deve estar totalmente alinhada com os trabalhos que estão sendo desenvolvidos. Em linhas gerais, caberá a esse grupo o direcionamento, o alinhamento das expectativas, aprovação e a comunicação com as partes interessadas.

A camada de gestão envolverá as três secretarias apontadas no início do trabalho: Secretaria de Finanças, de Planejamento e Desenvolvimento Econômico. A esses atores cabe a definição as estratégias, metas, planos de ação, monitoramento e avaliação dos resultados, prestação de contas e o encaminhamento para o chefe do executivo municipal temas críticos que precisem da sua validação.

Quadro 1: Modelo de gestão/governança do núcleo de informações estratégicas.



Entre os prováveis beneficiários do plano de intervenção estão:

- ✓ Os usuários dos serviços ofertados diretamente pelas secretarias envolvidas nesse projeto;
- ✓ Os servidores envolvidos na execução diária dos processos, já que passarão a contar com fluxos mais eficientes e interligados;
- ✓ As outras secretarias do município que não estão contempladas diretamente com a intervenção, mas que poderão utilizar, para as suas necessidades específicas, o sistema de informações que irá centralizar o cadastro de imóveis e de empresas da cidade, a exemplo da secretaria de saúde que é responsável pelo

licenciamento sanitário dos empreendimentos no município, e, apesar de não está envolvida diretamente no projeto, poderá fazer uso dessas informações;

- ✓ As entidades empresárias que irão se beneficiar da melhoria nos processos, como é o caso do SEBRAE, dos escritórios de contabilidade, dos Bancos Comerciais, Cartórios e etc.
- ✓ A instituição Prefeitura, que reduzirá os custos para a prestação dos serviços uma vez que conseguirá aumentar a coordenação das ações municipais pelo esforço compartilhado dos atores envolvidos e pela simplificação dos processos, modernizando a gestão e qualificando o gasto dos recursos;
- ✓ Os pequenos empresários da cidade, já que ao organizar e manter atualizado o cadastro de empresas (fornecedores), o ente poderá estimular a participação desses empreendedores nas licitações públicas promovidas pela instituição.

Ao otimizar o processo de abertura de empresas no município, por exemplo, a Prefeitura propiciará uma melhoria no ambiente de negócios já que os empreendimentos serão legalizados com mais rapidez e as empresas poderão ter acessos aos serviços bancários, participar de licitações públicas e etc. Nesse ponto específico, os escritórios de contabilidade, que são grandes parceiros do poder público municipal, além de participar apontando as dificuldades que são enfrentadas por eles para legalização das empresas no município, irão gastar menos energia para realizar esse serviço para os seus clientes, não precisando se quer ter que ir até a Prefeitura para realizar qualquer ato complementar. O alcance da melhoria do ambiente de negócios da cidade, sem dúvida é uma variável que transcende os benefícios para outros segmentos, a exemplo dos serviços de saúde e educação. Representa, portanto, uma ação que não se limita simplesmente a melhorar um fluxo de processos.

Ao criar as condições para utilização de um cadastro centralizado e um arquivo central de documentos de empresas e imóveis da cidade, a Prefeitura poderá reduzir a solicitação de documentos e evitar duplicidade de exigências como acontece hoje. Essa integração também viabilizará a realização de ações integradas entre as secretarias que passarão a conhecer melhor os trabalhos uma das outras.

Através dessa convergência de ações, e com as condições de governança necessárias, o projeto também irá proporcionar um maior alinhamento com as instituições parceiras citadas o longo do trabalho e as empresas locais por criar as condições para que essas últimas participem ativamente do fornecimento de bens e serviços para a Prefeitura o que irá contribuir para estimular a economia local e cumprir efetivamente o disposto na Constituição Federal de 1988 que preconiza o tratamento diferenciado as micro e pequenas empresas.

4.7. Quadro de Trabalho/equipe

Entre as principais ações, produtos esperados e a equipe envolvida estão:

Quadro 2: ações, produtos, prazos e responsáveis.

Nº	Ação	Produto	Prazo	Responsáveis
1	Elaborar decreto formalizando a criação do núcleo de informações estratégicas.	- Decreto finalizado, assinado e publicado; - Escolha da equipe que irá compor esse projeto piloto;	30 dias a contar da aprovação do texto final do plano de intervenção.	Diretor de Administração Tributária, Diretor de planejamento e Diretor (a) de Desenvolvimento econômico.
2	Elaborar documento definido a sistemática de funcionamento do núcleo.	- Definir tarefas e atribuições; - Definir periodicidade das reuniões; - Definir modelo de relatório para apresentação das entregas;	60 dias a contar da aprovação do texto final do plano de intervenção	Diretor de Administração Tributária, Diretor de planejamento e Diretor (a) de Desenvolvimento econômico.
3	Elaborar o plano de trabalho considerando a metodologia de coleta de dados	- Diagrama de Gantt; - Elaborar questionário para as secretarias;	60 dias a contar da aprovação do texto	Diretor de Administração Tributária, Diretor de

	definida.	- Plano de capacitação;	final do plano de intervenção	planejamento e Diretor (a) de Desenvolvimento econômico.
4	Tratar os dados e informações coletados durante a aplicação dos questionários	- Relatório com os achados e divulgar com envolvidos; - Definição das regras para reutilização e aproveitamento dos arquivos entre as unidades.	90 dias a contar da aprovação do texto final do plano de intervenção	Diretor de administração tributária;
5	Identificar os processos que possuem relação e são complementares entre as secretarias envolvidas;	- Apresentar “check list” como proposta para reduzir a solicitação de documentos e a duplicidade de exigências entre as unidades envolvidas. - Definir responsabilidades; - Estruturar ações em conjunto respeitando a competência de cada área envolvida.	120 dias a contar da aprovação do texto final do plano de intervenção	Equipe definida no item “1”.
6	Levantar os requisitos necessários para utilização de um sistema integrado único para as três unidades para manutenção do cadastro de imóveis e empresas;	- Elaborar proposta de customização do sistema em uso pela prefeitura para atender as novas necessidades apontadas ou as referências para aquisição de novo software;	120 dias a contar da aprovação do texto final do plano de intervenção	Equipe definida no item “1”.
7	Levantar os requisitos e necessidades para estruturação de um arquivo central, tanto físico como digital, que contemple no mínimo	- Espaço físico definido; - Regras de uso, segurança e manuseio de documentos	150 dias a contar da aprovação do texto final do plano de	Equipe definida no item “1”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O plano de intervenção proposto para o município de Camaragibe considerou as dificuldades enfrentadas pela gestão municipal em razão da pouca integração entre as secretarias do município na proposição e execução de serviços que tem pontos em comum. Considerou ainda que a não existência de um cadastro centralizado para uso de unidades distintas torna a oferta de serviço ineficiente, pouco econômica e sem transparência para os seus usuários.

Nesse contexto, o plano tratou de apresentar como proposta a estruturação de um núcleo de informações estratégicas como o objetivo de integrar os atores municipais e fomentar o compartilhamento de dados e informações entre eles. Propôs para isso, a instituição de um cadastro centralizado que contemplasse, minimamente no seu banco de dados, informações sobre os cadastros de empresas e imóveis da cidade. Com a seleção de três secretarias para explorar esses dados, o projeto pretende identificar através da aplicação de um questionário quais os dados disponíveis hoje e que já podem ser compartilhados e reutilizados dentro da instituição.

O estudo trouxe ainda como referência para essa intervenção, alguns dispositivos legais, principalmente os publicados pelo governo federal, que apontam sempre nos seus objetivos principais o de integrar tanto a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para fomentar o compartilhamento dos bancos de dados, cadastros, sistemas e informações entre si.

Entre os vários benefícios esperados estão: a redução da solicitação de documentos e a duplicidade de exigências para os processos a serem trabalhados pelo núcleo; o aumento da eficiência, economicidade e transparência na prestação dos serviços ao cidadão; a possibilidade de estruturação de um arquivo central, tanto físico como digital, que contemple no mínimo informações sobre os imóveis e as empresas existentes na cidade; a centralização, através de sistema integrado, do processo de manutenção do cadastro de imóveis e de empresas para as três secretarias que serão contempladas com projeto para que elas possam, dentro das suas áreas de competência, não só consultar como também alimentar dados e informações; a promoção ações de trabalho integradas entre essas unidades, a

exemplo da fiscalização de empresas, que hoje é realizada separadamente pelas Secretaria de Finanças e Planejamento.

O gestor público, principalmente os que operam no município que é onde a vida acontece e as pessoas moram, precisa permanentemente se reinventar para atender as exigências cada vez mais complexas que se apresentam. Com todas as dificuldades inerentes ao serviço, como as restrições orçamentárias e o emaranhando de leis, esses gestores precisam não só pensar nos processos, mas sobretudo no cidadão e no que ele espera em relação a oferta dos serviços públicos no país. Por todo o exposto, espera-se que esse plano de intervenção represente um marco para o município de Camaragibe. Que dele possa ser solidificada a cultura do compartilhamento e da colaboração dentro da organização e os atores possam zelar e valorizar cada recurso que está envolvido na oferta dos serviços.

Por fim, espera-se que essa proposta de trabalho se consolide e quem sabe possa ser replicada para outros municípios favorecendo toda a região.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE. Marta. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. 1. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Fiocruz, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm, acesso em 09 de Outubro de 2018.

BRASIL, DECRETO Nº 8.764, DE 10 DE MAIO DE 2016, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8764.htm acesso em 10 outubro de 2018.

BRASIL, Decreto No 6.666 de 27 de novembro de 2008, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6666.htm acesso em 10 de outubro de 2018.

BRASIL, Lei 11.598/2007, de 03 de dezembro de 2007, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11598.htm, acesso em 08 de outubro 2018;

BRASIL, LEI COMPLEMENTAR Nº 123, DE 14 DE DEZEMBRO DE 2006, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp123.htm, acesso em 07 de outubro 2018;

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Comissão Nacional de Cartografia. Plano de Ação para implantação da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais, disponível em <https://www.concar.gov.br/pdf/PlanoDeAcaoINDE.pdf>, acesso em 09 outubro de 2016.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRASIL, LEI Nº 13.726, DE 8 DE OUTUBRO DE 2018, disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13726.htm, acesso em 07 de outubro 2018;

Carvalho filho, José dos Santos, Manual de direito administrativo, 32 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/> acessado em Outubro de 2018.

Instrução Normativa Conjunta MP/CGU N 01/2016, disponível em http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf, acesso em outubro de 2016.

Lotta, Gabriela S., Favareto, Arilson, artigo: desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil, Revista de Sociologia e Política, março de 2016.

Lei 768/2018, altera a estrutura administrativa da Prefeitura de Camaragibe; disponível em <http://www.camaragibe.pe.gov.br/portal-do-contribuinte/>, acesso em 05 de Outubro de 2018;

Leite, Juliana Pires de Arruda, A coordenação na implementação interorganizacional de políticas, tese de doutorado, Campinas, SP: [s.n.], 2011.

Lotta, Gabriela S., Vaz, José Carlos. Novos Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil, In: XVIII CLAD, 2013, Montevideo. Anais do XVIII CLAD, 2013

Marconi, M.; Lakatos, E. Fundamentos de metodologia científica, 5ª edição, São Paulo, Editora Atlas S. A., 2003.

Manual de Apoio – CTM: Diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros / Organizadores: Eglaisa Micheline Pontes Cunha e Diego Alfonso Erba – Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

Nestlehner, Julianne. Coordenação de Políticas Públicas e o Sistema de Garantia de Direitos às Crianças e Adolescentes: Desafios e Experiências. 2016

Prefeitura Municipal de Camaragibe - PE (Poder Executivo), Relatório de Gestão Fiscal - RGF, 2º quadrimestre, 2018, Camaragibe. Disponível em <http://www.camaragibe.pe.gov.br/portal-da-transparencia/>