



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Governança no Setor Público: Programa de Melhoria do Ambiente de Negócios no município de Belo Horizonte

Tamiris Cristhina Resende Da Silva, Juliana Mara Winther Roos, Sheila Belfort Froes, Jean Mattos Duarte, Renata Resende Coelho

[ARTIGO] GT 4 Governança, Governo Eletrônico e Transformação Digital

Governança no Setor Público: Programa de Melhoria do Ambiente de Negócios no município de Belo Horizonte

Resumo

O Programa de Melhoria do Ambiente de Negócio (MAN) foi criado com o objetivo de melhorar a interação do empreendedor com a gestão municipal, investindo na simplificação e na transformação digital, por meio da governança pública e coordenação de ações interinstitucionais para o bem do empreendedor do município de Belo Horizonte. No âmbito da melhoria da gestão e resultados, destacamos a redução de 76,47% no tempo médio de abertura de empresas em BH, passando de 68 horas em 2019 para 16 horas em 2022. Além disso, tivemos 70.060 empresas abertas em BH em 2022, sendo 70% delas de MEIs. Sobretudo, pontuamos o saldo positivo de 49.062 admissões em 2022, isso é, BH criou quase 50 mil novos postos de trabalho no ano. Recomenda-se aos órgãos públicos que queiram implementar programas como o MAN, a busca pelo diálogo intersetorial e o convencimento da alta administração de todos os órgãos envolvidos acerca dos resultados possíveis.

Palavras-chave: Nova Governança Pública; Modernização; Melhoria de Processos; Empreendedorismo; Coordenação.

1. Introdução

A melhoria da prestação de serviços voltados ao empreendedor, especialmente os serviços de incentivo à novos negócios como o de abertura de empresas, ganhou ênfase na agenda do município de Belo Horizonte a partir de 2017.

Em 2017, quando assumiu uma nova administração municipal, as ações de melhoria do ambiente de negócios foram organizadas em um Programa, que contempla a execução de ações intersetoriais, sob a gestão da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão. Em sua segunda gestão, a partir de 2021, o Prefeito reassume e reforça tais ações que são consideradas estratégicas e prioritárias. Busca-se, com o Programa de Melhoria do Ambiente de Negócios (MAN) desburocratizar o acesso do empreendedor aos serviços da Prefeitura destinados à regularização e funcionamento das empresas no Município, assim como tornar os processos mais simples e rápidos, contribuindo para a melhoria da prestação dos serviços pela Prefeitura ao empreendedor.

O MAN é alinhado ao modelo da Nova Governança Pública (NGP), uma vez que respeita a perspectiva das partes interessadas (empresários, cidadãos e os servidores municipais) e reconhece a existência de uma responsabilidade comum entre todos os atores estatais para com o seu desenvolvimento (VIEIRA e BARRETO, 2019)

Ao longo dos últimos seis anos identificou-se a necessidade de novos investimentos voltados para a modernização administrativa dos processos relacionados à regularização e o funcionamento dos empreendimentos. O diagnóstico realizado identificou necessidade de modernização que foi acelerada pela pandemia de COVID-19 entre 2020 e 2022.

Observou-se que nos processos antigos havia necessidade de presença física dos empresários na requisição de documentos como o alvará de funcionamento, alvará sanitário e licenciamentos. Além disso, o rol de documentos demandados era extenso e as exigências, por vezes, desproporcionais. Soma-se ainda o fato de serem processos físicos com tramitação lenta, inclusive ultrapassando o prazo legal para emissão das licenças.

Os empresários acompanhavam a tramitação dos documentos de forma restrita visualizando apenas a unidade onde o processo estava no momento da consulta e seu status, sem nenhuma informação acerca das unidades pelos quais já havia passado. Também não era possível identificar a existência de pendências ou incorreções que demandariam a correção ou atualização dos dados. Isso fazia com que o empreendedor despendesse tempo e dinheiro para colocar sua empresa em funcionamento ou iniciar, efetivamente, seu empreendimento. Outra situação recorrente estava relacionada ao fato dos processos de concessão de alvará ou licenciamentos ficarem parados aguardando a realização de vistorias pela equipe de fiscais da Prefeitura.

No conjunto, todos esses aspectos demonstravam uma realidade de alta burocratização dos serviços, que demandavam a presença do empreendedor nos postos de atendimento do Município para efetivar a solicitação e apresentar os documentos, além de um longo tempo de espera para efetivação dos processos de regularização dos empreendimentos.

Vieira e Barreto (2019) afirmam que a principal função da Nova Governança Pública (NGP) consiste na promoção da coordenação entre agências (públicas, sociais ou privadas) necessárias à prestação dos serviços públicos e uma efetiva geração de valor público.

O Programa Melhoria do Ambiente de Negócios (MAN) coordena projetos em diversas áreas de atuação de forma a prover condições para a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos empreendedores do município. O Programa nasceu no âmbito da Subsecretaria de Modernização da Gestão (SUMOG), que faz parte da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SMPOG), órgão central de coordenação na

Administração Municipal, conferindo um caráter corporativo nessa prática de gestão e envolvendo servidores públicos especialistas em gestão governamental, articulação institucional e incorporação de tecnologias na Prefeitura.

O Programa contempla o desenvolvimento de ações intersetoriais que envolvem seis secretarias municipais e sete entidades da administração indireta do Município. As secretarias Municipais envolvidas diretamente nas ações são: Secretaria Municipal Meio Ambiente (SMMA), Secretaria Municipal de Política Urbana (SMPU), Saúde (SMSA), Secretaria Municipal de Fazenda (SMFA), Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE) e Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão (SMPOG). Superintendência de Limpeza Urbana (SLU), Empresa de Informática e Informação do Município de Belo Horizonte (Prodabel), Fundação Municipal de Cultura (FMC), Empresa Municipal de Turismo de Belo Horizonte (Belotur), Superintendência de Desenvolvimento da Capital (Sudecap), Companhia Urbanizadora e de Habitação de Belo Horizonte (Urbel) e Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte (BHTrans) fecham o rol de entidades envolvidas no Programa.

Segundo a base de dados do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), atualmente existem 383.297 empresas ativas (dez/2022) no Município. Desse total, 57,03% (218.602) são microempreendedores individuais (MEI) e 42,97% (164.695) não são MEI. Quanto ao porte empresarial, 86,25% (330.599) são microempresas (ME), 5,37% (20.593) são empresas de pequeno porte (EPP) e 8,37% (32.105) são as demais. As ações do Programa Melhoria do Ambiente de Negócios buscam beneficiar todas as empresas sediadas no Município de Belo Horizonte, bem como as novas empresas que forem constituídas na cidade.

Sendo assim, o MAN foi concebido para viabilizar a redução no tempo de abertura de empresas; a redução no tempo de regularização das empresas, a simplificação dos processos para concessão dos licenciamentos ambiental, sanitário e urbanístico; a ampliação no número de empresas regularizadas; a melhoria na circulação das informações por meio da integração entre os sistemas; a melhoria na usabilidade dos canais virtuais de comunicação com o empreendedor; e a qualificação das informações prestadas ao empreendedor.

2. Objetivos

O Programa Melhoria do Ambiente de Negócios tem como objetivo geral melhorar a interação do empreendedor com a gestão municipal, investindo na simplificação e na transformação digital, por meio da governança pública e coordenação de ações interinstitucionais para o bem do empreendedor do município de Belo Horizonte.

O Programa Melhoria do Ambiente de Negócios possui seis eixos de atuação, que correspondem aos seus objetivos específicos:

1. Melhorar o relacionamento com o empreendedor, simplificando a comunicação e fornecendo informações claras e precisas;
2. Revisar os processos, de forma a estabelecer fluxo integrado para orientações, serviços e autorizações;
3. Realizar a integração de sistemas de abertura e licenciamento de empresas, como meio de reduzir prazos de emissão de alvarás e licenciamentos;
4. Melhorar a gestão e resultados, com o monitoramento tempestivo de indicadores, dados e informações;
5. Revisar legislações e normas, eliminando exigências desproporcionais;
6. Realizar a transformação digital de serviços, de forma a oferecer mais serviços digitais e automáticos.

Sendo assim, o MAN busca desburocratizar, simplificar e digitalizar a relação dos empreendedores com o Executivo Municipal e, com isso, reduzir exigências, prazos e custos para quem desenvolve um negócio, gerando empregos e renda na cidade. As ações são planejadas e executadas a partir da ótica do empreendedor, revendo legislação, sistemas e processos internos, contribuindo para a atração, formalização, funcionamento, manutenção e crescimento de empresas instaladas em Belo Horizonte.

3. Metodologia

Além da avaliação da prestação de serviços aos cidadãos, da experiência dos servidores públicos municipais, do acesso e apropriação da literatura acadêmica, buscou-se, sobretudo, dialogar com os empreendedores e com as instituições de classe que representam o setor.

Realizou-se rodadas de escuta com empreendedores (presenciais e online, durante o período da pandemia do Covid-19) que contribuíram para o alinhamento das prioridades e estratégias do programa. A aproximação com outras instituições como a Endeavor também promoveu troca de informações que são por eles divulgadas em seus

relatórios que abarcam questões semelhantes em outras realidades municipais. O benchmarking foi essencial para a construção da agenda.

Destacamos o lançamento, em 2017, do Edital de Chamamento Público aos interessados em firmar termo de cooperação com o município para melhoria do ambiente de negócios. O objetivo foi convocar instituições que almejassem apresentar propostas que visam atuar em conjunto com a Prefeitura na revisão de processos, sistemas, capacitações e pesquisas, a fim de contribuir com a simplificação, a maior eficiência, agilidade e transparência no relacionamento dos empreendedores com a administração pública municipal.

No âmbito interno, a equipe do Escritório de Processos da Subsecretaria de Modernização da Gestão se debruçou no desenho e redesenho de processos internos de trabalho para identificar os gargalos e pontos de melhoria. Esses diagnósticos compuseram o marco lógico e o ponto de partida para a construção estratégica e coordenação das etapas do Programa.

Além disso, foram realizadas parcerias externas com órgãos e entidades responsáveis pela oferta de serviços aos empreendedores, como a Junta Comercial do Estado de Minas Gerais, o SEBRAE MG e a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (Fiemg). Essas parcerias estão permitindo a implementação de ações, como a criação de uma porta única para acesso aos serviços de abertura e legalização das empresas, via Portal da JUCEMG. Outro exemplo é a inauguração da Sala Mineira do Empreendedor, no BH Resolve, em parceria com o SEBRAE. Também foi estabelecida parceria com a empresa R.A. Consultoria, que tem auxiliado o Município na implementação das ações relacionadas ao licenciamento ambiental. Técnicos da empresa têm contribuído com orientações na revisão do processo do licenciamento ambiental, bem como na readequação dos sistemas de licenciamento eletrônico. Além disso, a empresa promoveu oficinas de planejamento estratégico e definição de indicadores com gestores e técnicos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

Os projetos foram mapeados e estruturados a partir do diagnóstico e análise da situação atual, estudos de oportunidades e proposta de melhorias feitas pelo Escritório de Processos da Subsecretaria de Modernização da Gestão em conjunto com as áreas envolvidas da Prefeitura de Belo Horizonte. Os projetos foram divididos em seis grandes eixos de atuação:

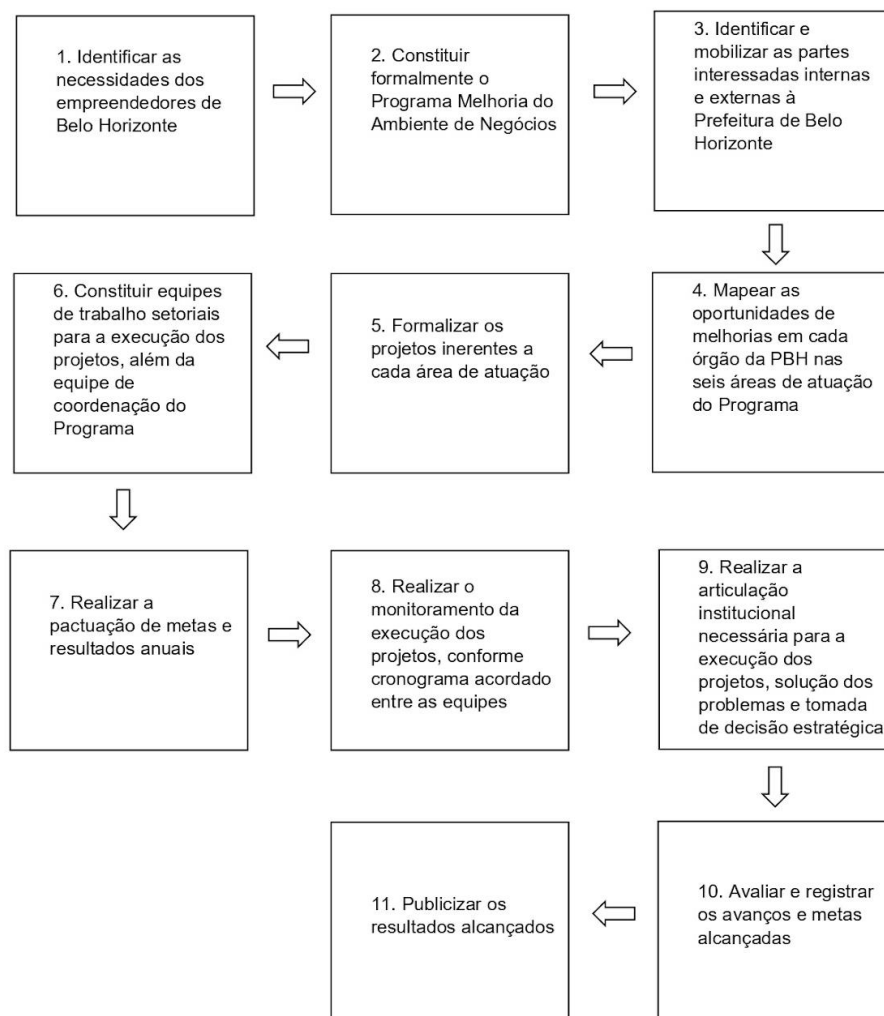
1. Relacionamento com o Empreendedor
2. Melhoria dos Processos

3. Integração de Sistemas
4. Melhoria da Gestão e Resultados
5. Revisão de Legislações e Normas
6. Transformação Digital de Serviços

Internamente, para acompanhamento tempestivo e minucioso do andamento das atividades, os projetos foram inseridos no Contrato de Metas e Desempenho (CMD), documento de pactuação de marcos de entrega e prazos de execução das atividades, feito internamente na Prefeitura entre cada Secretaria e o Prefeito Municipal.

A pactuação via CMD é um compromisso de trabalho firmado entre as diversas secretarias e impulsiona as prioridades dentro da Prefeitura. A maior parte dos projetos e entregas do Programa MAN são intersetoriais, o que demonstra a necessidade e a importância de boas práticas de governança para a condução das ações, de modo a promover a interlocução entre os atores e o cumprimento dos compromissos firmados. Nesse sentido, destaca-se a forte articulação institucional com grande envolvimento dos gestores estratégicos, patrocinadores das políticas, estimulando o tópico na agenda pública.

Na figura 1 abaixo estão descritas as etapas adotadas na formulação e implementação do MAN:



Fonte: elaborado pelos autores

O Programa MAN foi todo desenvolvido com servidores municipais da Prefeitura de Belo Horizonte, e não foi realizada nenhuma contratação para a realização das ações de governança.

O monitoramento da execução deu-se por reuniões periódicas com as diversas frentes de trabalho e adoção de boas práticas de gestão de projetos. Cada projeto possui um gerente, que está vinculado à área finalística da ação, e a gestão da estratégia se dá pela coordenação central do Programa MAN, que não apenas dirime conflitos entre as áreas, como também monitora a aplicação da visão estratégica e direciona os atores a transformarem a prestação do serviço público em prol do empreendedor.

Ao fim de cada ano, elabora-se um balanço anual, com a mensuração dos impactos das ações e o registro de avanços e resultados. Mapeia-se as oportunidades de melhoria que devem ser inseridas na agenda no ano subsequente. Por fim, os resultados são divulgados na imprensa local, regional e nacional. Destaca-se a frequente participação em índices de renome nacional e internacional, como o Doing Business da Endeavor e o ICM (Índice de Concorrência dos Municípios), do Governo Federal, que atestam os resultados alcançados.

4. Resultados

Observou-se que a metodologia adotada não apenas estimulou a cooperação entre os atores, como também fez com que a agenda fosse impulsionada e os esforços para a melhoria do ambiente de negócios fossem priorizados nos diversos órgãos da Administração Municipal.

Ao longo dos últimos seis anos, destacamos os seguintes principais resultados:

A. Simplificação, democratização e modernização da legislação urbanística e dos serviços de licenciamento urbano: licenciamentos automatizados, com integração e evoluções da Consulta de Viabilidade e demais módulos do Sistema de Administração Tributária e Urbana (SIATU); redesenho dos processos de licenciamento de atividades em propriedade (Alvará de Localização e Funcionamento); publicação em ambiente de produção do Módulo de Empreendimentos de Impacto (OLEI) do SIATU; revisão de processo para licenciamento de atividade em propriedade; evolução do sistema integrado de fiscalização; revisão dos processos de licenciamento de edificações; implantação do Sistema de Gestão dos Instrumentos de Política Urbana (SIPU); implantação do Sistema Integrador Municipal de Licenciamentos de Atividades Econômicas, simplificação da normativa de parcelamento, ocupação e uso do solo; revisão da normativa de licenciamento de eventos; simplificação dos procedimentos de licenciamento de impacto; entre outros.

B. Aumento da eficiência operacional das ações de prevenção, controle de doenças e redução do risco sanitário: reestruturação do processo de licenciamento e inspeção sanitária com base no risco, com implantação de sistema, roteiros de auto-inspeção, revisão dos serviços e processos de trabalho, nova classificação de risco sanitária.

C. Modernização do Licenciamento Ambiental: revisão do licenciamento de infraestrutura; normatização de regras que definem melhor o escopo dos licenciamento ambiental; licenciamento Ambiental totalmente eletrônico em todas as modalidades; desenvolvimento do monitoramento para o licenciamento ambiental; redesenho do Processo de Licenciamento Ambiental Simplificado de Antenas, redesenho do Processo de Emissão do Parecer Ambiental; redesenho do Processo de Licenciamento Ambiental Simplificado (LAS) para Comércio e Indústria; revisão de taxas de licenciamento ambiental.

D. Modernização dos processos de arrecadação tributária: implantação da REDESIM; transparência da relação entre o fisco e contribuintes e apoio à melhoria da Conformidade Tributária, modernização da Gestão dos Créditos Devidos e dos Processos de Cobrança; redesenho do fluxo dos processos das Junta de Recursos Fiscais e Junta Integrada de Julgamento Fiscal.

E. Atração de investimentos para a cidade e fomento à tecnologia e inovação: implantação da Sala Mineira do Empreendedor; incentivo ao desenvolvimento da indústria de TI com PROEMP - Programa de Incentivo à Instalação e Ampliação de Empresa; criação da página Espaço do Empreendedor no Portal da PBH.

Todos os projetos foram refletidos no Plano de Metas da Prefeitura. O Plano de Metas é um instrumento de planejamento e gestão previsto no Art. 108-A da Lei Orgânica do Município, que auxilia na definição das prioridades e ações estratégicas do governo ao longo dos quatro anos de mandato. Trata-se de um documento que consolida as propostas de governo e apresenta os principais compromissos da administração municipal com a oferta e melhoria de equipamentos e serviços oferecidos à população. Estão delineados os objetivos estratégicos, os resultados esperados, as principais políticas e os produtos concretos a serem entregues à população. Apesar da não coincidência dos períodos totais de vigência das duas peças, o Programa de Metas e o PPAG devem possuir a máxima coerência entre suas ações.

No âmbito da melhoria da gestão e resultados, destacamos a redução de 76,47% no tempo médio de abertura de empresas em BH, passando de 68 horas em 2019 para 16 horas em 2022. Além disso, tivemos 70.060 empresas abertas em BH em 2022, sendo 70% delas de MEIs. Sobretudo, pontuamos o saldo positivo de 49.062 admissões em 2022, isso é, BH criou quase 50 mil novos postos de trabalho no ano.

O Programa de Melhoria do Ambiente de Negócios (MAN) tem tido reconhecimento nacional e regional. O município de Belo Horizonte ficou em primeiro lugar entre as capitais do Sudeste no Índice de Concorrência dos Municípios (ICM 2022) do Ministério da Economia. O resultado dá a BH o posto de melhor da região para se empreender. O maior destaque foi no quesito “Construindo no Município”, que avalia os procedimentos necessários para licenciamento de obras e reformas (BRASIL, 2022). Nesse indicador, o Município obteve a melhor nota entre todas as 119 participantes e assegurou a primeira colocação. A cidade ainda obteve o 2º lugar geral, com nota acima da média nacional (473,9).

Além disso, o município de Belo Horizonte participou do ICM também no ano de 2021, e obteve a segunda maior nota do Índice: 574,6. A nota de Belo Horizonte superou a média nacional (466,8) e a média do Sudeste (487,1), ficando em primeiro entre todas as capitais do país.

É importante ressaltar que o município de Belo Horizonte ficou em 5º lugar geral no ranking do Índice de Cidades Empreendedoras (ICE 2022) desenvolvido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em parceria com a Endeavor, rede formada por empreendedoras e empreendedores à frente das empresas que mais crescem no mundo. Em 2020, Belo Horizonte ocupava o 14º lugar no índice geral e nos últimos 2 anos ganhou 9 posições (ENAP, 2022). Na determinante Cultura Empreendedora, Belo Horizonte ganhou 69 posições no ranking: do 90º lugar em 2020 para o 21º lugar em 2022.

O município de Belo Horizonte se destacou no Prêmio Doing Business Subnacional de 2021 do Banco Mundial como a capital em que se abre um negócio em menos tempo: 9,5 dias. O tempo de abertura de um negócio em Belo Horizonte é superior à média de tempo do BRICS (16,3 dias), dos países latinoamericanos e Caribe (29,5 dias) (BANCO MUNDIAL, 2021). Além disso, o tempo médio de abertura de uma empresa em Belo Horizonte é igual ao tempo das economias da OCDE. Belo Horizonte é a 3ª capital onde é mais fácil obter um alvará de construção e a única capital do Sudeste no TOP 5. Em termos de tempo necessário para obtenção de um alvará de construção, Belo Horizonte obteve a segunda colocação no ranking (187,5 dias).

Ainda em relação ao reconhecimento das ações do Programa de Melhoria do Ambiente de Negócios, o município de Belo Horizonte está como finalista com o MAN na categoria Governança no 11º Prêmio Mineiro de Boas Práticas na Gestão Municipal 2023 (AMM, 2023).

6. Recomendações

É possível dizer que o Programa Melhoria do Ambiente de Negócios é um modelo de governança pública que avalia, direciona e monitora a gestão, conduzindo políticas públicas e melhoria na prestação de serviços de interesse da sociedade. Contudo, há limitações e dificuldades na realização de um programa do porte do MAN.

Grande parte das ações propostas pelo Programa Melhoria do Ambiente de Negócios demandam incremento de tecnologia, mudanças na cultura organizacional, além de uma revisão dos processos de trabalho e da forma de organização e gestão desses processos. Sobretudo, as ações do Programa são intersetoriais e exigem constante trabalho integrado, troca de informações e comunicação entre diversos órgãos, entidades e secretarias. Recomenda-se que seja trabalhada uma cultura de valorização do cidadão com a entrega de serviços de qualidade e com eficiência.

A modernização causa grande impacto no cotidiano dos servidores que lidam diretamente com o planejamento e a execução das políticas e serviços objeto do Programa. Embora a cultura da simplificação e do trabalho intersetorial seja uma realidade na Prefeitura de Belo Horizonte, as ações exigem esforço adicional na integração de todas as partes interessadas. Neste sentido, recomenda-se aos órgãos públicos que queiram implementar programas como o MAN, a busca pelo diálogo intersetorial e o convencimento da alta administração de todos os órgãos envolvidos acerca dos resultados possíveis.

Por fim, recomenda-se que restrições Orçamentário-financeiras sejam tratadas com a busca de parcerias com instituições que desenvolvem ações voltadas para o empreendedorismo. Quanto às dificuldades de adesão da equipe técnica ao uso das novas ferramentas e capacitações e à dificuldade de elaborar orientações claras ao empreendedor recomenda-se que seja realizado um trabalho mobilizador junto à equipe técnica a fim de esclarecer possíveis dúvidas, entender as limitações e preocupações dos servidores.

Referências

ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIOS. 11º Prêmio Mineiro de Boas Práticas Municipais. Disponível em :<https://portalamm.com/premio-mineiro-de-boas-praticas-amm-divulga-os-15-finalistas-de-2023/>. Acesso em 24 de março de 2023.

BANCO MUNDIAL. Doing Business Subnacional Brasil 2021. Disponível em: <<https://subnational.doingbusiness.org/pt/reports/subnational-reports/brazil>>. Acesso em 24 de março de 2023.

BRASIL. Índice de Concorrência dos Municípios Brasileiros. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/reg/indice-de-concorrencia-dos-municipios-brasileiros-icm>>. Acesso em 24 de março de 2023.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Índice de Cidades Empreendedoras. Disponível em: <https://ice.enap.gov.br/>. Acesso em 24 de março de 2023.

RECEITA FEDERAL. Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica. Disponível em: <<https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/servicos/cadastro/cnpj>>. Acesso em 24 de março de 2023.

VIEIRA, James Batista; BARRETO, Rodrigo Tavares de Souza. Governança, gestão de riscos e integridade. 2019.