

# **AValiação DE CUSTOS NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: O CASO DA EMISSÃO DE CARTEIRA DE IDENTIDADE E DE ATESTADO DE ANTECEDENTES CRIMINAIS EM SÃO PAULO**

**CRISTIAN DE OLIVEIRA LIMA**

**MARIA FLORENCIA FERRER DE MELEIRO**

## **Resumo:**

*Este trabalho representa um caso prático de gestão de custos no âmbito governamental, onde os indicadores de custo permitiram visualizar os resultados de uma inovação na maneira de prestar serviços à população. Os resultados quando demonstrados impulsionaram as mudanças, melhorando a eficiência do gasto público. O estudo avaliou os custos dos processos de identificação dos cidadãos e de certificação de Antecedentes Criminais, comparando o processo realizado tradicionalmente nas Delegacias da Polícia Civil do Estado de São Paulo com aquele realizado nos Postos Poupatempo. Foi feita uma mensuração das atividades do Estado e da Sociedade Civil, avaliando todos os recursos utilizados para gerar os processos acima (cadeia de valor completa) Em termos absolutos, o estudo demonstrou que em 2003 a sociedade civil teve uma economia efetiva de R\$ 71 milhões, enquanto o investimento para o Estado (pelo aumento no custo a respeito do sistema tradicional) foi de R\$ 21 milhões por ano. Para se ter uma idéia do que isso representa, a economia de R\$ 71 milhões é equivalente a 425 mil cestas básicas e os R\$ 21 milhões do Estado representam menos de um mês de gastos do Estado com combustíveis.*

**Área temática:** *Gestão de Custos no Setor Governamental*

## **Avaliação de Custos na Prestação de Serviços Públicos: o Caso da Emissão de Carteira de Identidade e de Atestado de Antecedentes Criminais em São Paulo**

### **Resumo**

Este trabalho representa um caso prático de gestão de custos no âmbito governamental, onde os indicadores de custo permitiram visualizar os resultados de uma inovação na maneira de prestar serviços à população. Os resultados quando demonstrados impulsionaram as mudanças, melhorando a eficiência do gasto público.

O estudo avaliou os custos dos processos de identificação dos cidadãos e de certificação de Antecedentes Criminais, comparando o processo realizado tradicionalmente nas Delegacias da Polícia Civil do Estado de São Paulo com aquele realizado nos Postos Poupatempo. Foi feita uma mensuração das atividades do Estado e da Sociedade Civil, avaliando todos os recursos utilizados para gerar os processos acima (cadeia de valor completa).

Em termos absolutos, o estudo demonstrou que em 2003 a sociedade civil teve uma economia efetiva de R\$ 71 milhões, enquanto o investimento para o Estado (pelo aumento no custo a respeito do sistema tradicional) foi de R\$ 21 milhões por ano. Para se ter uma idéia do que isso representa, a economia de R\$ 71 milhões é equivalente a 425 mil cestas básicas e os R\$ 21 milhões do Estado representam menos de um mês de gastos do Estado com combustíveis.

**Palavras-chave:** Custos. Inovação. Prestação de Serviços Públicos.

**Área Temática:** Gestão de Custos no Setor Governamental

### **1 Introdução**

Segundo Ferrer (1998), na grande maioria dos países, o Estado é a maior organização fornecedora e coletora de informação, além de ser o maior consumidor na área de tecnologia de informação e comunicação (TIC). Seus serviços são, na maior parte dos casos, monopolísticos, e a maior parte de suas atuações é essencialmente pública, como nos casos da emissão de carteira de identidade e emissão de antecedentes criminais. Esses serviços precisam estar acessíveis para toda a população, especialmente para aqueles setores mais desfavorecidos. Isso quer dizer que os usuários dos serviços públicos são cativos e estão impossibilitados de realizar uma seleção de fornecedores. Em muitos governos, esses fatores podem causar falta de estímulo na busca de melhores práticas e soluções eficientes no atendimento dos cidadãos (HEEKS, 2002).

No Estado de São Paulo, verificamos exatamente o oposto: os Postos Poupatempo estão transformando o atendimento ao público e até o próprio conceito de cidadania. Verificamos que, desde que os Postos Poupatempo começaram a funcionar, houve aumento considerável na emissão de Carteiras de Identidade, proporcionalmente muito acima do crescimento vegetativo. Em números absolutos, em 1996, o número de Carteiras de Identidade emitidas foi de 2.744.814 e, em 2003, o número de Carteiras de Identidade emitidas foi de 4.355.859, o que representa um aumento de 59% no período. Dado que a população cresce vegetativamente no máximo 2% a.a., ela cresceu em sete anos 15%, ou seja, com a introdução dos Postos Poupatempo, a procura por documentos cresceu 44% a mais que

a população. Portanto, embora não passível de mensuração, há uma melhora considerável na condição de cidadania de uma parcela considerável da população.

Os Postos Poupatempo são unidades públicas que reúnem diversos órgãos e empresas prestadoras de serviços públicos, contando também com serviços anexos de apoio, tais como fotocopiadora, bancos, fotos etc. Eles estão produzindo uma verdadeira revolução na forma de relacionamento entre o Poder Público e a sociedade civil. Nessa inovação do serviço público, podem ser observadas uma melhora significativa na infra-estrutura física para o atendimento, e uma queda considerável no custo total dos serviços prestados.

O primeiro Posto Poupatempo foi criado em outubro de 1997. Em 2004, já são nove Postos em funcionamento. Eles funcionam diariamente, sendo 12 horas consecutivas, de segunda a sexta, e 6 horas aos sábados. Para esclarecer dúvidas e saber quais documentos devem ser levados ao posto, foi disponibilizado o Disque Poupatempo (ligação gratuita), que funciona das 6 às 22 horas, de segunda a sexta-feira, e das 6 às 17 horas aos sábados. Todas as informações estão disponíveis também na Internet.

A maior disponibilidade de horários integra essa verdadeira revolução no atendimento ao cidadão, que passa a contar também com os serviços públicos prestados em lugares limpos e arejados, e com funcionários qualificados para o atendimento.

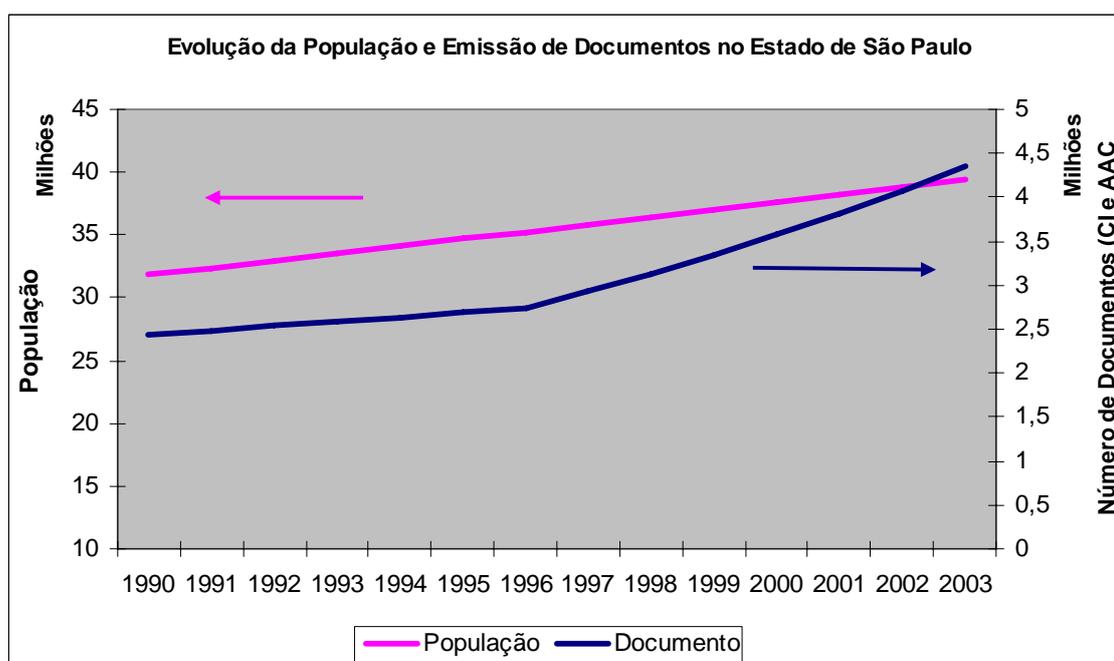


Figura 1 – Evolução da População e Emissão de Documentos em São Paulo

## 2 Objetivos do Trabalho

O principal objetivo deste trabalho é realizar um estudo de custos dos processos de identificação dos cidadãos e de certificação de Antecedentes Criminais, comparando o processo realizado tradicionalmente nas Delegacias da Polícia Civil do Estado de São Paulo, com aquele realizado nos Postos Poupatempo.

Será feito um custeio de atividades, colocando-se em evidência os custos considerados ocultos nas estruturas administrativas tradicionais. Ou seja, os custos de processos geralmente desconhecidos por causa do alto grau de agregação das contas na contabilidade, em geral utilizada para o setor público.

Nos Postos Poupatempo, utilizar-se-á uma série de levantamentos de dados já realizados pela Superintendência, que permitem uma gestão mais eficiente dos processos; no entanto, estes serão acrescidos de outras medições, que revelam de forma mais realística os recursos necessários para a prestação dos serviços à sociedade.

No caso dos custos para a sociedade civil, a medição é também a das atividades realizadas para concluir os produtos analisados, sem as quais eles não seriam possíveis. Exemplos disso são a atividade de deslocar-se até os postos de atendimento, o ato de aguardar nas filas para ser atendido, a atividade de tirar fotos, a atividade de preencher os formulários etc.

### 3 Descrição Metodológica

Assumimos mais conveniente já partir do Custeio ABC, assim como foi utilizado em diversos outros estudos para mensurar atividades/serviços específicos (FERRER, 2004). Dado que, para esse propósito, os sistemas de informações do Estado não conseguem fornecer todos os dados requeridos, optou-se por pesquisar com maior rigor todas as nuances das atividades específicas, e incorporar, a partir da pesquisa empírica, o restante dos dados.

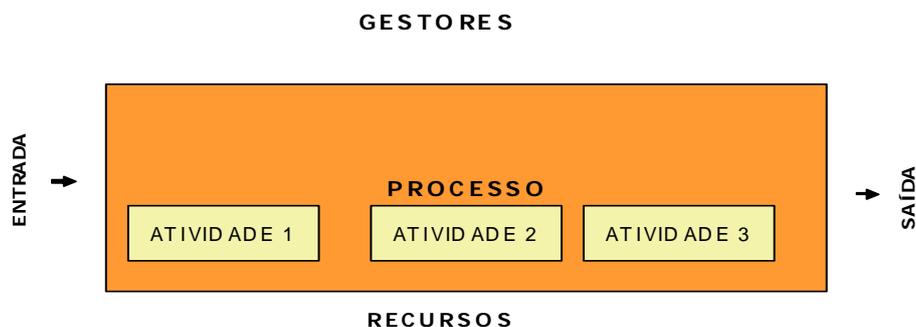


Figura 2 – Metodologia ABC

#### *Metodologia Específica do ABC para o Setor Público*

No método de custeio baseado em atividades ou ABC, “*assume-se como pressuposto que os recursos de uma estrutura administrativa, seja no setor privado ou setor público, são consumidos por suas atividades, e não pelos produtos ou serviços que ela gera*” (NAKAGAWA, 1994, p. 62).

No caso do setor público, o que se produz, fundamentalmente, são serviços, e estes consomem recursos de diferentes departamentos ou unidades gestoras, sendo necessário identificar esse fluxo de atividades.

Os sistemas tradicionais de custos geralmente só refletem os custos segundo a estrutura organizacional da instituição, na maioria dos casos estrutura funcional. Já o ABC, procura custear processos; e os processos são, via de regra, interdepartamentais, indo além da organização funcional. O ABC, assim, pode ser visto como uma ferramenta de análise dos fluxos de custos, e quanto mais processos interdepartamentais houver, maiores serão os benefícios do ABC (NUNES, 1998).

Embora suficientemente simples, esse pressuposto tem contribuído para melhorar sensivelmente a tradicional metodologia de análise de custos. Seu objetivo é “rastrear” as atividades mais relevantes, para que se identifiquem as mais diversas rotas de consumo dos recursos da empresa. Por meio dessa análise de atividades, buscam-se planejar e realizar o uso

eficiente e eficaz dos recursos da empresa e/ou governo. A atribuição de custos às atividades é feita de forma criteriosa, de acordo com as seguintes prioridades:

1. Alocação direta: é feita quando há uma identificação clara, direta e objetiva de certos itens de custos com certas atividades;
2. Rastreamento: é uma alocação com base na identificação da relação causa-efeito entre a ocorrência da atividade e a geração de custos. Essa relação é expressa por meio de direcionadores de custos de primeiro estágio, também conhecidos como direcionadores de custos e recursos (número de empregados, área ocupada, hora-pessoa);
3. Rateio: o rateio é realizado quando não há a possibilidade de utilizar nem a alocação direta nem o rastreamento.

Na continuação, serão identificadas as principais variáveis associadas ao método ABC para esse estudo:

- **PRODUTOS:** Identificação do Cidadão e Certificação de Antecedentes Criminais
- **ATIVIDADES:** As etapas do processo para gerar determinado serviço. Por uma questão de simplificação, sempre chamaremos as atividades de etapas do processo. As atividades podem ser realizadas pelo Estado ou pela sociedade civil, considerando nela, tanto os cidadãos como as empresas.
- **DIRECIONADOR DE CUSTOS:** Identificar esses direcionadores é o primeiro passo de qualquer tentativa de implementar um sistema de custeio ABC. Como assinala Martins (1996, p.103): “Direcionador de custos é o fator que determina a ocorrência de uma atividade. Como as atividades exigem recursos para serem realizadas, deduz-se que o direcionador é a verdadeira causa dos custos. Portanto, o direcionador de custos deve refletir a causa básica da atividade e conseqüentemente da existência de seus custos”. Existem dois tipos de direcionadores de custos, o direcionador de recursos e o de atividades:
  - a) **DIRECIONADOR DE RECURSOS:** são os eventos que permitem identificar como determinada atividade consome determinado recurso.
  - b) **DIRECIONADOR DE ATIVIDADES:** são os eventos que orientam a forma como os produtos consomem as atividades.

As principais atividades mensuradas são:

- Atividade de primeiro atendimento ao cidadão – Posto de Atendimento Frente – P. A. Frente
- Atividade de serviços de retaguarda nos Postos de Atendimento – Posto de Atendimento Retaguarda – P. A. Retaguarda.
- Atividades que compõem o custo social (atividade de deslocamento até os postos de atendimento, atividade de tirar fotos, atividade de esperar nas filas etc.).
- Atividade de pesquisa datiloscópica – Serviço de Perícia Datiloscópica (SERPD).
- Atividade de serviços de retaguarda no IIRGD para documentos do processo tradicional – Serviço de Controle da Identificação Civil (Secic).
- Atividade de serviços de retaguarda no IIRGD para documentos dos Postos Poupatempo – Retaguarda do Poupatempo no IIRGD – Ret. IIRGD.
- Atividade de superintendência – Superint.

A seguir relacionaremos os principais direcionadores:

Atividades	Direcionadores de Recursos	Direcionadores de Atividade
<b>P. A Frente</b>	Pessoal, área física, energia elétrica, digitalização, equipamentos, etc.	nº de documentos emitidos
<b>P. A Retag.</b>	Pessoal, área física, folhas de papel, energia elétrica, etc.	nº de documentos emitidos
<b>Custo Social</b>	Horas de trabalho na fila, gasolina, horas no trânsito, fotografias, etc.	nº de documentos emitidos
<b>SERPD</b>	Pessoal, área física, limpeza e energia elétrica.	nº de pesquisas datiloscópicas
<b>SECIC</b>	Pessoal, área física, limpeza, energia elétrica, equipamentos, etc	nº de documentos emitidos
<b>Ret. IIRGD</b>	Pessoal, área física, telecomunicação, energia elétrica, equipamentos, etc.	nº de documentos emitidos
<b>Superint.</b>	Pessoal, área física, limpeza, energia elétrica, equipamentos, etc	nº de documentos emitidos

Quadro 1 – Atividades e Direcionadores Usados no Estudo

Conforme explicitado, torna-se necessário avaliar os custos, classificando-os em duas categorias: custos de atividades realizadas pelo Estado e os custos de atividades da sociedade civil - custo social. O somatório dos dois custos compõe o custo total.

#### 4 Descrição dos Processos Analisados

Serão analisados agora, os três processos de emissão de Carteira de Identidade: Emissão de Carteira de Identidade 1ª via – para menores de idade (1a. via menor), Emissão de Carteira de Identidade 1ª via – para maiores de idade (1a. via maior) e emissão de Carteira de Identidade 2ª via.

O órgão responsável pela emissão de Carteira de Identidade, assim como dos atestados de antecedentes criminais, é o Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton ‘ (IIRGD).

No caso dos Atestados de Antecedentes Criminais, analisaremos os numerais, em que o solicitante porta Carteira de Identidade emitida no Estado de São Paulo, e os nominais, em que o solicitante porta Carteira de Identidade de outros Estados.

Para todos esses tipos de documentos emitidos (chamamos cada um de processo), existem duas modalidades de trâmite: a tradicional, que representa aquelas solicitações de documento via delegacias civis, e a do Poupatempo, que representa as solicitações via tais postos. Em 1996, só existia a tradicional, enquanto que em 2003, ela existe concomitantemente aos Postos do Poupatempo.

Atualmente, há somente onze delegacias de atendimento no sistema tradicional na cidade de São Paulo, 38 na Grande São Paulo e 605 no interior do Estado. O número de Postos Poupatempo é nove, sendo quatro na Capital, dois na Grande SP e três no interior.

#### 5 Corte Temporal e Critérios Espaciais

##### *Corte Temporal*

Para a modalidade do Poupatempo, foram utilizados os dados referentes ao ano de 2003, pelo fato de que, nesse ano, a maioria dos postos (com exceção de Ribeirão Preto) já tinham alcançado o aperfeiçoamento de suas operações. Separamos na análise o Posto Poupatempo de Ribeirão, apresentado seus dados isoladamente, já que como é um posto novo (inaugurado em dezembro de 2003), ainda não tem consolidadas suas rotinas e procedimentos, o que eleva sensivelmente os custos. É importante ressaltar que, ao se falar da consolidação de rotinas e procedimentos, referimo-nos também a que os funcionários não têm incorporadas essas novas rotinas, por isso, obviamente a produtividade é menor. Todo novo processo demora a ser implantado socialmente. Os procedimentos são padrão, mas as pessoas são outras. Os procedimentos não podem ser dissociados da implementação organizacional, eles podem ser muito bons, mas as pessoas precisam fazê-los funcionar adequadamente. Outro fator importante, que determinou essa separação, é que todos os dados de Ribeirão estão descritos para o mês de janeiro de 2004.

Para a modalidade tradicional, consideraram-se as informações do ano de 1996, pois assim poderíamos evitar as grandes influências provocadas pela abertura dos Postos do Poupatempo a partir de 1997. Isso só foi possível porque o processo tradicional de 1996 para 2003 não sofreu nenhuma grande alteração tecnológica. Cabe destacar também que, em função da falta de dados para o ano de 1996, os processos tradicionais realizados no interior do Estado tiveram como base o ano de 1998, que consideramos não diferir muito do ano de 1996.

Quantidade de Emissões (Processos) por Tipo de Documento					
Quantidade de Processos (Ano)	RG 1ª Via Menor	RG 1ª Via Maior	RG 2ª Via	AAC numeral	AAC Nominal
<b>Total Tradicional</b>	<b>733.818</b>	<b>314.492</b>	<b>846.479</b>	<b>722.521</b>	<b>127.504</b>
Tradicional Capital (1996)	280.970	120.415	339.920	265.898	46.923
Tradicional Grande SP (1996)	168.582	72.249	151.436	186.766	32.959
Tradicional Interior (1998)	284.266	121.828	355.123	269.857	47.622
<b>Total Poupatempo</b>	<b>536.015</b>	<b>229.722</b>	<b>950.076</b>	<b>874.953</b>	<b>154.403</b>
Poup. Sé (2003)	80.226	34.383	194.832	165.906	29.277
Poup. Alfredo Issa (2003)	55.386	23.737	124.351	183.015	32.297
Poup. Santo Amaro (2003)	96.040	41.160	167.862	146.620	25.874
Poup. Itaquera (2003)	114.421	49.038	187.688	107.911	19.043
Poup. Guarulhos (2003)	52.949	22.693	63.011	44.366	7.829
Poup. São B. do Campo (2003)	59.196	25.369	105.391	73.662	12.999
Poup. Campinas (2003)	47.952	20.551	69.942	107.301	18.936
Poup. São J. dos Campos (2003)	29.022	12.438	34.995	44.482	7.850
Poup. Ribeirão (jan/04)	823	353	2.004	1.690	298

Quadro 2 – Quantidade de Processos por Tipo de Documento

É interessante também mencionar que, apesar de serem distintos os cortes temporais para o processo tradicional e Poupatempo, todos os custos (despesas) de cada segmento foram trazidos a valores de 2003, segundo os valores atualmente pagos pelo Estado. Quando não mencionado explicitamente, sempre adotamos os valores reportados como sendo os atuais dentro do Estado em 2003 (ou seja, sem a necessidade dos inflatores convencionais).

#### *Critérios Geográficos*

Para a modalidade tradicional (ano de 1996), foi feita a separação em Capital, Grande São Paulo e Interior:

Capital: 39 delegacias

Grande São Paulo: 38 delegacias

Interior: 605 delegacias

Para a modalidade inovadora, optou-se pelos Postos de Poupatempo em funcionamento: Sé, Alfredo Issa (que em 2004 teve seu nome alterado para Posto Poupatempo Luz), Santo Amaro, Itaquera, Guarulhos, São Bernardo, Campinas, São José dos Campos e Ribeirão Preto.

No prédio do IIRGD na Rua Casper Libero, estão o SERPD, o Secic, a retaguarda do Posto Poupatempo e a superintendência do tradicional. Já a superintendência do Poupatempo está situada na Rua Florêncio de Abreu, São Paulo - SP.

## 6 Variáveis Gerais Utilizadas

### *Custo Pessoal*

Em conformidade com estudos anteriores (FERRER, 2004), para se chegar ao custo mão-de-obra de um processo, foram computadas a quantidade total de horas de

funcionamento da repartição, a quantidade de funcionários envolvidos, a remuneração média por hora desses funcionários e a quantidade de processos realizados (aqui, a quantidade de documentos emitidos).

Sempre chegamos a dois tipos de tempos gastos para produzir um processo (FERRER, 2004): o tempo “1” e o tempo “2”. O primeiro diz respeito ao tempo que levaria para que a repartição (ou seja, todos os funcionários trabalhando ao mesmo tempo) concluísse uma unidade do processo analisado (aqui, uma emissão de Carteira de Identidade ou AAC). Já o segundo, alude ao tempo necessário para um funcionário concluir o mesmo processo.

Computando o tempo “2”, basta multiplicar pelo custo da hora do funcionário envolvido e chegaremos ao gasto de mão-de-obra por unidade de processo.

A exceção foi somente para as Superintendências, pois só tivemos acesso aos dados de pagamento de salários e benefícios de forma agregada (isto é, o total de pagamento). O que se fez aqui foi ratear um percentual predefinido desse valor total pela quantidade de emissões de cada posto.

**Tempo 1:** horas de funcionamento da repartição em determinado período / número de emissões ponderadas.

**Tempo 2:** tempo 1 X número de funcionários na repartição.

**Remuneração por hora:** (remuneração mensal / número de horas trabalhadas no mês) X 12/11.

**Custo de pessoal por documento emitido:** tempo 2 X remuneração por hora.

#### *Custo Áreas Físicas*

A questão da área física foi realmente um grande desafio, pois o trabalho abrange uma multiplicidade de cidades, localizações dentro das cidades e tipos de imóveis.

Para os processos realizados pelos Postos Poupatempo, foram obtidas algumas pistas de custo do m<sup>2</sup> por meio de contabilidade própria da Superintendência (planilhas de condomínio dos Postos Poupatempo), já que alguns Postos do Poupatempo pagam aluguel. Dividindo o aluguel pelo total da área física dos postos Santo Amaro, Guarulhos, Campinas e Ribeirão, chegou-se ao valor do m<sup>2</sup>.

Para aqueles postos que não pagavam aluguel, foi utilizada uma publicação de consultoria da Jones Lang Lasalle (2003), que determinou valores médios de locações comerciais para o centro de SP (prédio qualidade A): R\$46,30, Zona Leste de SP: R\$23,00, Grande SP: R\$20,00, Interior (cidade média): R\$18,00 e Interior - cidade pequena: R\$15,00.

Para os processos da modalidade tradicional, optamos por usar as médias publicadas pela Jones Lang Lasalle: capital – R\$35,00, Grande SP – R\$ 20,00 e Interior: R\$16,50.

Além da área física utilizada pelo pessoal, também foi contabilizada separadamente a área física dos arquivos, e a área física relativa a banheiros e local para sentar, que são diferenciais de Excelência na Prestação de Serviços para os Postos Poupatempo.

## **7 Análise do Custo Social**

Pode-se dizer que a gestão pública é a instância mediadora entre a implementação de políticas públicas formuladas no campo da política e os resultados que se obtenham no campo da administração (OSPINA, 2002).

O principal objetivo da gestão pública é a prestação de serviços para os diversos atores da sociedade civil. Esses serviços são, em muitos casos, dever para o cidadão, como nos casos analisados. Para cumprir com essas obrigações, o cidadão deve dispor de tempo e recursos, que impactam na produtividade de seu próprio trabalho e, em consequência, do setor econômico no qual está inserido. Segundo Lima (2005) “a sociedade como um todo e a

produtividade de cada atividade econômica recebem o impacto das horas de trabalho perdidas, ou da diminuição da renda dos cidadãos proveniente de questões tais como fotos, xerox ou transporte”.

Para ter-se uma idéia da magnitude desses fatores, detalhados a seguir, o valor presente gasto pela população, em 1996, com fotos para emissão de carteira de identidade foi de R\$ 8,5 milhões, com xerox para a mesma finalidade, R\$ 270.000,00 e o com o despachante que preenchia os formulários iniciais (zangão), R\$ 13 milhões.

O valor das horas perdidas na fila para realizar esse trâmite representa um valor presente de R\$44 milhões de reais, em 1996, e as horas perdidas no trânsito, R\$ 8 milhões.

São descritas, a seguir, as atividades que compõem o custo social:

- **Atividade de aguardar atendimento em fila:** procurou-se aqui demonstrar o que significa economicamente o tempo despendido nos postos tradicionais e do Poupatempo. Mesmo que o trabalhador não tenha descontado em seu salário o tempo fora do trabalho para os procedimentos de requerimento e retirada dos documentos, a empresa irá arcar com esse custo, pagando diretamente ou diminuindo sua produção, seja de produtos ou de serviços. No entanto, esse não é um cálculo fácil de se fazer, dada toda a diversidade de cidadãos que solicitam tais documentos. Qual foi o procedimento? Para os postos tradicionais da capital, foram consideradas 5 horas, em média, perdidas na fila, por pessoa (esse dado foi obtido a partir de entrevistas em vários postos do sistema tradicional. Nos postos do metrô havia filas gigantescas, porém, havia delegacias em que o movimento era bem pequeno). Na Grande SP, foi utilizada a média de 3 horas e, no interior, de 1 hora . Utilizando-se dados da Fundação Seade/Dieese para a Capital e Grande São Paulo e dados da Pnad para o interior, calculou-se o percentual da PIA (população em idade adulta – maiores de dez anos, já que no caso de ser um documento para menor é sempre um maior o solicitante), que está ocupado e multiplicou-se esse valor pela remuneração média dos mesmos em 1996 (que é distinta nas três localidades); finalmente, esses valores foram trazidos a preços de 2003, utilizando o ICV-DIEESE. Já para o tempo gasto esperando para ser atendido no Posto Poupatempo, foi considerada 1 hora . No entanto, como os Postos Poupatempo funcionam também em horários não-comerciais e em finais de semana, considerou-se que somente 50% dos atendimentos foram feitos no horário comercial.

- **Atividade de se deslocar até um posto de atendimento:**

Essa atividade comporta dois custos, fundamentalmente:

- a. *Horas de trabalho perdidas no trânsito:* essa variável representa o valor das horas perdidas no trânsito (na Capital e Grande SP), tendo em vista o percentual da população ocupada e o rendimento médio nominal. Consideramos que o tradicional teria postos de atendimento mais dispersos, por isso mais próximos do local de residência do solicitante dos documentos. Já o Poupatempo, que está centralizado em poucas unidades, provocaria um deslocamento maior da população. Desse modo, estima-se que, na Capital, o solicitante gastaria em média 2 horas no trajeto de ida e volta ao Poupatempo, enquanto no processo tradicional gastaria 0,5h. Já na Grande SP, no processo desenvolvido pelo Poupatempo, o cidadão gasta 1h (ida e volta) e, no processo tradicional, 0,5h. Para o interior, no tradicional, considera-se que o cidadão perde um tempo insignificante, e no Poupatempo (que está localizado em cidades médias do interior) ele gasta 0,5h (ida

e volta). Duas coisas a considerar: 1) no Poupatempo, 50% das pessoas vão aos postos em horário comercial, 2) no processo do Poupatempo, alguns documentos não são emitidos no mesmo dia, mas não há necessidade de o cidadão voltar ao posto, pois o documento pode ser enviado via Sedex.

- b. *Custo Transporte*: não há diferença em relação ao gasto com transporte tanto para o modo tradicional, como para o Poupatempo. Isso porque, na capital, geralmente com uma condução o cidadão consegue chegar ao centro da cidade; na Grande SP também é possível chegar aos Postos do Poupatempo ou delegacias usando apenas uma condução. No interior, dificilmente utiliza-se mais de uma condução, e muitas vezes (principalmente nas cidades pequenas) não é necessário transporte. Assim, foram consideradas duas conduções (ida e volta) para cada vez que o indivíduo comparece ao Posto Poupatempo ou delegacia. Para o processo tradicional, no interior, considerou-se que somente metade dos solicitantes utiliza condução. Calculou-se em R\$1,70 o valor do ônibus municipal em SP (para a Capital e Grande SP). Para o interior, estimou-se um valor 10% menor – R\$1,53.
- **Atividade de preencher formulários**: para todas as solicitações de Carteira de Identidade e AAC, havia a necessidade de o solicitante entregar um formulário datilografado de requerimento dos mesmos. Geralmente havia (e há) pessoas em frente aos postos tradicionais – os zangões –, oferecendo-se para datilografar as solicitações. Obtivemos o valor de R\$5,00, a preços de 2003, por solicitação.
  - **Atividade de tirar fotografias**: tanto para as primeiras vias como para as segundas, é necessário (exceto nos Postos do Poupatempo com digitalização) que o solicitante leve duas fotos 3X4. Obtivemos o valor de R\$ 2,25 para cada foto.
  - **Atividade de envio pelo correio dos documentos**: nos Postos Poupatempo, para retirar aqueles documentos que não ficam prontos no mesmo dia, o cidadão não precisa voltar ao posto em outro dia. O mesmo pode receber os documentos em casa, via Sedex. O custo médio desse serviço oferecido pelos Correios é de R\$5,00, bem inferior ao custo médio que o cidadão teria se fosse pessoalmente ao posto de atendimento, que, conforme já vimos, imputa à sociedade grandes custos de horas de trabalho perdidas, aguardando atendimento, horas de trabalho perdidas no trânsito, custos de transporte etc.

## 8 Resultados

### CUSTO MÉDIO POR PROCESSO

Diversos enfoques foram utilizados na análise, sendo o primeiro a ser apresentado, o de análise por tipo de processo.

Custo Médio Ponderado da Emissão de RG e AAC, por tipo de Documento						
	Média Ponderada	RG 1ª Via Menor	RG 1ª Via Maior	RG 2ª Via	AAC numeral	AAC Nominal
<b>Custo Total</b>	R\$ 40,49	R\$ 40,99	R\$ 50,01	R\$ 42,96	R\$ 33,52	R\$ 43,58
Média Tradicional	R\$ 47,08	R\$ 46,38	R\$ 53,43	R\$ 49,95	R\$ 41,42	R\$ 48,48
Média Poupatempo (exceto Ribeirão)	R\$ 33,89	R\$ 33,61	R\$ 45,31	R\$ 36,72	R\$ 26,99	R\$ 39,52
<b>Custo Estado</b>	R\$ 14,47	R\$ 15,11	R\$ 22,91	R\$ 10,73	R\$ 13,96	R\$ 21,98
Média Tradicional	R\$ 12,10	R\$ 12,26	R\$ 19,32	R\$ 8,44	R\$ 11,86	R\$ 18,92
Média Poupatempo (exceto Ribeirão)	R\$ 16,84	R\$ 19,01	R\$ 27,83	R\$ 12,77	R\$ 15,69	R\$ 24,51
<b>Custo Social</b>	R\$ 26,02	R\$ 25,88	R\$ 27,10	R\$ 32,23	R\$ 19,57	R\$ 21,60
Média Tradicional	R\$ 34,98	R\$ 34,12	R\$ 34,12	R\$ 41,51	R\$ 29,56	R\$ 29,56
Média Poupatempo (exceto Ribeirão)	R\$ 17,05	R\$ 14,59	R\$ 17,48	R\$ 23,95	R\$ 11,30	R\$ 15,01

### Quadro 3 – Custo Médio por Tipo de Documento

É possível observar, dessa ótica, que em termos de custo total (Estado + Social) o mais custoso é a emissão de Carteira de Identidade 1ª via maior, porque além das fotos que o cidadão precisa providenciar, o Estado tem um gasto alto com pesquisa papiloscópica. Por outro lado, o documento mais barato é o Atestado de Antecedentes Criminais Numeral. O primeiro custa 49% a mais que o segundo.

Olhando somente os custos para o Estado, a Carteira de Identidade 1ª via maior também é o documento mais custoso (custa 114% a mais que o documento menos custoso, a Carteira de Identidade 2ª via), sendo o mais barato a Carteira de Identidade 2ª via. Nesse último, o valor mais baixo deve-se ao fato de que apenas parte das solicitações (40%) paga a taxa de emissão de R\$18,74.

Para a população, a Carteira de Identidade 2ª via é o mais custoso – R\$32,23 e o AAC numeral o menos – R\$19,57 (diferença de 65%); o que é justificado pelo pagamento de taxa no primeiro processo, e por ser desnecessária a entrega de fotos no segundo.

Comparando-se as duas modalidades de atendimento (Poupatempo-tradicional) em termos de custos totais, observa-se que a média do tradicional é sempre mais alta.

Em termos de custo para o Estado, os dois têm custos bem próximos: em média R\$16,84 do Poupatempo contra R\$12,10 do tradicional. O Poupatempo, para o Estado, é mais custoso em todos os tipos de documentos.

No entanto, como pode-se ver no Quadro 3, em termos do custo social, a relação se inverte, ou seja, o processo tradicional é muito mais custoso em todos os tipos de documento comparado com os Postos Poupatempo.

### CUSTO MÉDIO POR ETAPA DE PROCESSO (POR ATIVIDADES)

Custo Médio Ponderado da Emissão de RG e AAC (em reais), por Etapas do Processo								
	Total*	P. A. Frente	P. A. Ret.	Custo Social	SERPD	Secic	Ret. IIRGD	Superint.
<b>Custo Total</b>	R\$ 40,49	R\$ 9,52	R\$ 4,50	R\$ 26,02	R\$ 1,08	R\$0,48	R\$ 0,44	R\$ 0,91
Tradicional	R\$ 47,08	R\$ 12,23	R\$ -	R\$ 34,98	R\$ 1,14	R\$0,95	R\$ -	R\$ 0,09
Poupatempo (exceto Ribeirão)	R\$ 33,89	R\$ 6,80	R\$ 9,02	R\$ 17,05	R\$ 1,01	R\$ -	R\$ 0,88	R\$ 1,73
<b>Custo Estado</b>	R\$ 14,47	R\$ 9,52	R\$ 4,50	R\$ -	R\$ 1,08	R\$0,48	R\$ 0,44	R\$ 0,91
Tradicional	R\$ 12,10	R\$ 12,23	R\$ -	R\$ -	R\$ 1,14	R\$0,95	R\$ -	R\$ 0,09
Poupatempo (exceto Ribeirão)	R\$ 16,84	R\$ 6,80	R\$ 9,02	R\$ -	R\$ 1,01	R\$ -	R\$ 0,88	R\$ 1,73
<b>Custo Social</b>	R\$ 26,02	R\$ -	R\$ -	R\$ 26,02	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
Tradicional	R\$ 34,98	R\$ -	R\$ -	R\$ 34,98	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
Poupatempo (exceto Ribeirão)	R\$ 17,05	R\$ -	R\$ -	R\$ 17,05	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -

\*Subtrai-se do total a receita referente à taxa cobrada pela emissão de RG 2ª Via

### Quadro 4 – Custo Médio por Etapa do Processo

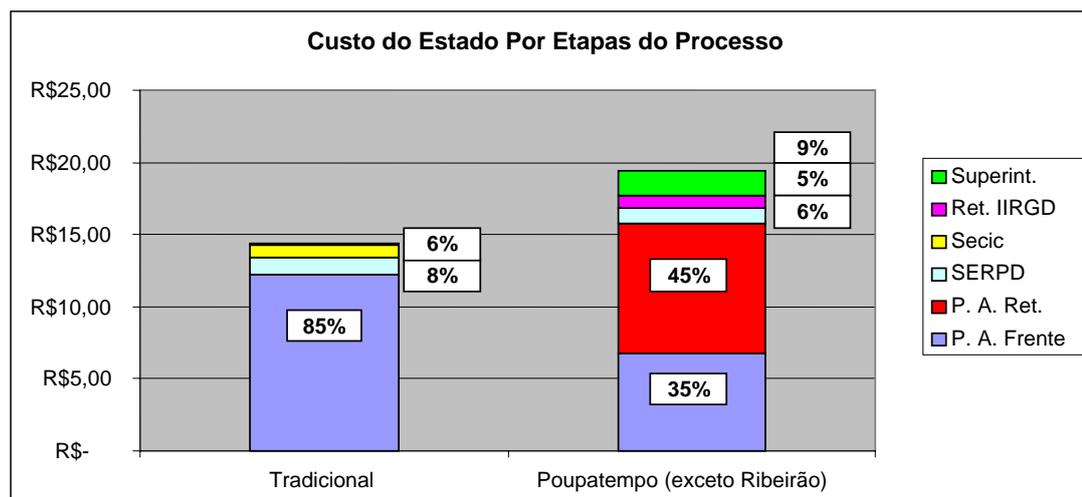


Figura 3 – Gráfico sobre o Custo por Etapas do Processo

Podem-se verificar, no Quadro 4 e na Figura 3 acima, as composições do custo médio de emissão de documento para o Estado como um todo. Para o tradicional, o custo concentra-se principalmente no gasto com funcionários para o posto de atendimento à população, ou seja, os policiais que ficam na delegacia recebendo as pessoas e coletando suas impressões digitais. Para o Poupatempo, o custo concentra-se também no posto de atendimento, mas aqui tanto no pessoal de frente (aqueles que atendem às pessoas) como naquele da retaguarda (que confeccionam documentos, fazem comparações de digital etc.).

Quando se compara o diferencial de custos que ambas as superintendências incrementam aos processos, chega-se ao custo de R\$ 0,09 para o processo tradicional contra R\$ 1,73 do Poupatempo. A diferença de custos é insignificante quando se considera o salto qualitativo que a administração gerencial do Poupatempo fornece ao sistema.

#### CUSTO MÉDIO POR REGIÃO GEOGRÁFICA

Apesar de não haver uma estrutura constante em termos da participação de cada tipo de documento emitido em relação ao total de emissões de cada posto de atendimento, seja variando a localidade de emissão, seja variando a modalidade do processo (inovativo ou tradicional), essa análise é a que melhor sintetiza os custos médios de emissão de um documento, seja ele Carteira de Identidade ou AAC.

<b>Custo Médio Ponderado da Emissão de RG e AAC (Processos), por Região Geográfica</b>				
	<b>Total</b>	<b>Capital</b>	<b>Grande SP</b>	<b>Interior</b>
<b>Custo Total</b>	<b>R\$ 40,49</b>	<b>R\$ 42,21</b>	<b>R\$ 42,11</b>	<b>R\$ 35,88</b>
<i>Tradicional</i>	R\$ 47,08	R\$ 57,55	R\$ 42,30	R\$ 39,56
<i>Poupatempo (exceto Ribeirão)</i>	R\$ 33,89	R\$ 33,60	R\$ 41,85	R\$ 25,78
<b>Custo para o Estado</b>	<b>R\$ 14,47</b>	<b>R\$ 12,32</b>	<b>R\$ 16,69</b>	<b>R\$ 17,12</b>
<i>Tradicional</i>	R\$ 12,10	R\$ 7,53	R\$ 9,11	R\$ 18,25
<i>Poupatempo (exceto Ribeirão)</i>	R\$ 16,84	R\$ 15,00	R\$ 26,61	R\$ 14,02
<b>Custo Social</b>	<b>R\$ 26,02</b>	<b>R\$ 29,89</b>	<b>R\$ 25,42</b>	<b>R\$ 18,76</b>
<i>Tradicional</i>	R\$ 34,98	R\$ 50,02	R\$ 33,19	R\$ 21,31
<i>Poupatempo (exceto Ribeirão)</i>	R\$ 17,05	R\$ 18,60	R\$ 15,24	R\$ 11,76

Quadro 5 – Custo Médio por Região Geográfica

É importante salientar que os custos totais médios, sem diferenciar se é Poupatempo ou tradicional, convergem em dois grupos distintos: um que engloba Capital e Grande SP e outro que engloba o interior. Por trás disso, no entanto, há diferenças substanciais, tanto em relação ao custo por modalidade de emissão, quanto em relação ao rateamento dos custos entre o Estado e a População.

Em termos de custo para o Estado, na Capital, a emissão no Poupatempo custa o dobro da emissão do tradicional, enquanto na Grande SP, a diferença aumenta mais ainda: o primeiro custa quase três vezes mais que o segundo. Os motivos de tais disparidades são, principalmente, a questão de que a retaguarda do Poupatempo (aquela dentro dos próprios postos e aquela estabelecida no IIRGD) é muito mais cara que o Secic (R\$9,90 contra R\$ 0,95) e porque alguns postos já adotaram a digitalização de documentos e imagens, encarecendo o custo para o Estado.

Com relação ao custo para o Estado no interior, já vimos que o Poupatempo é muitíssimo mais eficaz. No entanto, as modalidades são de difícil comparação para esse caso, já que os Postos Poupatempo do interior foram implantados em cidades mais populosas, que provavelmente tinham custos para o processo tradicional mais compatíveis com a Capital e Grande SP.

Não há dúvidas de que o Poupatempo traz benefícios econômicos para a população, como pode ser visto no diferencial de custo para a sociedade civil nas duas modalidades. Mas a questão é: qual a intensidade desses benefícios? Em que grau eles cobrem o aumento de custos que o Estado tem de absorver? A resposta para essa pergunta encontra-se na linha de custos médios totais, ou seja, onde o custo total do Poupatempo é menor que o tradicional. Os benefícios econômicos para a sociedade civil são maiores que aumento de custo para o Estado. Todas as localidades apresentam resultado favorável ao Poupatempo. E não é pequena a redução de custo total: 42% na capital, 2% na Grande SP e 35% no interior. Isso resulta em uma média de redução no custo total de 28%.

## 9 Conclusões

Pode-se afirmar que a principal mudança introduzida pelos Postos Poupatempo no atendimento ao cidadão é tratá-lo efetivamente como tal. Outra grande transformação deveu-se à introdução de uma administração gerencial no âmbito público, colocando algumas práticas de mercado no gerenciamento desse âmbito: apesar de os funcionários serem selecionados por concurso, ainda devem passar por uma seleção do quadro gerencial dos postos; há estímulos materiais reais (aumento de remuneração); há obrigatoriedade de treinamento, constante monitoramento no exercício da função etc.

Entrar na delegacia supõe poder partilhar um mesmo espaço com quem tem contas a prestar à sociedade. Na maior parte das delegacias, funcionam celas para prisões temporárias, portanto, pode acontecer de o cidadão encontrar-se com pessoas que acabam de ser ou estão presas. A isso deve-se somar que, boa parte dos requerentes de Carteira de Identidade são crianças, o que agrava ainda mais esses fatores.

Está claro que nos atuais Postos Poupatempo ainda há muitas inovações a serem processadas, o que explica a escassa economia que realizam. Como demonstrado em outros estudos, e também neste, a introdução de tecnologia de informação à gestão de processos é que reduz custos. O projeto do e-Poupatempo deve com certeza trabalhar nesse sentido.

Finalizando, pode-se dizer que uma das principais conclusões deste estudo é que a implantação dos Postos Poupatempo apresentou economia líquida em todos os anos (ou seja, o investimento do Estado foi mais que compensado pelos benefícios econômicos recebidos pela sociedade), culminando com um resultado de R\$50 milhões no ano de 2003.

A sociedade civil teve redução de custos efetiva de R\$71 milhões nesse mesmo período, enquanto o investimento para o Estado (pelo aumento no custo em relação ao sistema tradicional) foi de R\$21 milhões.

<b>Agregados de Custo e Benefícios (em milhões de R\$) em 2003</b>			
	<b>Custo Estado</b>	<b>Custo Social</b>	<b>Resultado</b>
<b>Total Ponderado</b>	R\$ 21,43	R\$ (71,06)	R\$ (49,63)
<b>Capital</b>	R\$ 14,89	R\$ (58,86)	R\$ (43,97)
<b>Grande SP</b>	R\$ 8,63	R\$ (8,91)	R\$ (0,28)
<b>Interior</b>	R\$ (2,09)	R\$ (3,29)	R\$ (5,38)

Quadro 6 – Resultado Líquido a Mudança no Serviço Prestado

## 10 Referências

FERRER, Florencia, 1998, **Reestruturação Capitalista. Caminhos e descaminhos da Tecnologia da Informação**, Moderna, São Paulo

FERRER, Florencia, 2004, Os resultados da implementação da Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo. In: F. Ferrer e P. Santos, **e-Government: o governo eletrônico no Brasil**. São Paulo: Saraiva

FERRER, Florencia, 2004, Resultados dos processamento eletrônico do IPVA no estado de São Paulo. In: F. Ferrer e P. Santos, **e-Government: o governo eletrônico no Brasil**. São Paulo: Saraiva

HEEKS, Richard, 2002, **Reinventing Government in the information Age**, Routledge, London.

LASALLE, Jones Lang, 2003 , **Perfil Imobiliário SP: balanço 2003**, Gráfica Própria, São Paulo.

LIMA, Cristian, 2005. **Modernas Políticas de Crescimento Econômico e as Condições de sua Viabilização**, Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP.

NUNES, Marcos Alonso, 1998, **Custos no Serviço Público**. Brasília. ENAP (Texto para Discussão n° 31)

MARTINS Eliseu, 1996, **Contabilidade de Custos**, Atlas, São Paulo.

NAKAGAWA, Mazayuri, 1994, **ABC: Custeio Baseado em Atividades**, Atlas, São Paulo.

OSPINA , Sonia, 2002, **Una aproximación sistematica a la evaluación de la gestión pública**, CLAD.