



Concurso Inovação na Gestão Pública Federal

Experiência: Sistema e-MEC: reinvenção processual da educação superior em três dimensões da gestão pública – jurídica, organizacional e tecnológica

Secretaria de Educação Superior Ministério da Educação

Responsável: Maria Paula Dallari Bucci, Secretária da Educação Superior

Equipe: Andréa de Faria Barros Andrade, Everton Lima Aredes, Flávio Souza Mesquita, Hélio Chaves Filho, Heloísa Tomelin Coelho, Mário Rodrigues de Castro, Paulo Roberto Wollinger, Roney José Lucas Almeida e Thiago da Silva Curinga.

Endereço: Esplanada dos Ministérios Bl. L - Ed. Sede - 3º andar sala 300, Brasília- DF, CEP: 70.047-900

Telefone: (61) 2104-8704

maria.paula@mec.gov.br

Data do início da implementação da iniciativa: Janeiro de 2006

RESUMO DA EXPERIÊNCIA

Com o objetivo de elevar a qualidade do ensino superior do país, em 2006 o Ministério da Educação (MEC) iniciou um movimento de “reinvenção processual” em três dimensões: i) jurídica, com a reformulação da legislação aplicável aos processos regulatórios da educação superior; ii) organizacional, implementando mudanças na dinâmica e no desenho das rotinas de trabalho; e iii) tecnológica, com a implementação do sistema eletrônico e-MEC de operacionalização dos procedimentos de regulação. A tríplice iniciativa permitiu, a um só tempo, trazer segurança jurídica, transparência, credibilidade e celeridade ao processo. Isso possibilitou a criação de ambiente propício

ao salto qualitativo que o MEC pretendia dar em relação tanto ao condicionamento do funcionamento de instituições e cursos superiores quanto à comprovação da excelência de sua operação. O objetivo finalístico foi atingido de maneira satisfatória, podendo-se dizer que está em curso a institucionalização de uma cultura da qualidade da educação superior.

Caracterização da situação anterior

O lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em março de 2007, apresentou o desafio de se pensar a educação do país como sistema coerente e integrado, desde a educação básica, perpassando pela educação nos níveis profissional, tecnológico e superior, até o ensino de pós-graduação. A gestão é peça-chave para garantir a consecução dos objetivos centrais para a educação superior. Nesse sentido, são necessárias reestruturações organizacionais e desenvolvimento de novas ferramentas gerenciais para o alcance da eficiência e da eficácia das políticas que vêm sendo implementadas.

A expansão do número de instituições (mais de 40%) e de cursos (cerca de 30%) de educação superior no país, entre 1994 e 2004, impôs o desafio estruturante de se repensar o modelo de ampliação do ensino superior, tanto em termos de número e tipos de instituições quanto de quantidade e qualidade das vagas ofertadas.

	1994	2002	2004
Instituições	850	1.640	2.010
Cursos	5.500	14.400	18.600
Alunos	1.600.000	3.500.000	4.200.000

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)¹

Nesse contexto, o processo de regulação do ensino superior apresenta-se como elemento fundamental da gestão estratégica, devendo ser capaz de induzir a melhoria da qualidade das instituições e dos cursos já implantados e, ao mesmo tempo, indicar o condicionante de qualidade que deverá estar presente na abertura de novos cursos e instituições.

Para atingir os níveis de qualidade apontados pela regulação, é necessário o tratamento adequado dos dados, das informações e dos conhecimentos gerados por esse processo. Isso requer a construção de uma matriz lógica de captura, cadastro, disponibilização, atualização e acesso desses dados, informações e conhecimentos, por meio do uso de ferramentas informatizadas que simplifiquem a dinâmica de trabalho e deem transparência às ações da administração pública, possibilitando seu uso estratégico como subsídio à tomada de decisão e ao controle social. A construção dessa matriz lógica e sua consequente transformação em ferramenta computacional demandam a revisão das rotinas de trabalho, desde os fluxos dos processos até as regras que os condicionam (prazos, atores envolvidos etc.).

Assim, para responder à demanda de revisão do modelo de expansão do ensino superior, era preciso definir uma solução integrada que considerasse três dimensões essenciais da gestão pública, quais sejam: i) a jurídica, que trata das regras de regulação da área; ii) a tecnológica, que agiliza e dá transparência à ação estatal; e iii) a organizacional, que racionaliza as regras e os procedimentos que conduzem todo o processo de regulação.

Para tanto, era necessária uma reformulação profunda do cenário de insegurança jurídica, de carência de ferramenta computacional eficiente e de ausência de organicidade nos fluxos e procedimentos de trabalho.

No que se refere à insegurança jurídica, a prática da Secretaria de Educação Superior (SESu) e, portanto, do MEC era de edição quase diária de portarias e regras sobre o processo regulatório e sobre o sistema então existente (o SAPIEnS – Sistema de Acompanhamento de Processos das Instituições de Ensino Superior), de modo que não havia clareza sobre as regras aplicáveis às diversas situações. O SAPIEnS, gerenciado fora do MEC, era ‘reconfigurado’ a cada edição normativa, demandando muito esforço de interação com as equipes externas, alocadas fora de Brasília, e incorrendo em perda de tempo na disponibilização das novas regras do sistema. No tocante aos fluxos e procedimentos de trabalho, a falta de definição e padronização dos fluxos e das devidas

¹ O número de instituições públicas permaneceu praticamente estável – variando de 218, em 1994, para 224, em 2004 –, embora o número de alunos nessas instituições tenha oscilado de 690 mil para 1,7 milhão (números arredondados).

atribuições de competências aos atores envolvidos no processo tornava complexa e confusa a atuação do MEC, acarretando o acúmulo de processos, a sobreposição de tarefas e a demora no atendimento das demandas.

A associação desses fatores a outros problemas estruturais (falta de pessoal, por exemplo) provocava a demora na análise e na conclusão dos processos de credenciamento/recredenciamento de instituição e de autorização/reconhecimento de cursos, atingindo diretamente as instituições de ensino superior (IES). Essas eram impedidas de abrir cursos e vagas em momentos compatíveis com as demandas do mercado educacional, o que dificultava, por consequência, o ingresso de novos alunos no sistema nacional de educação superior. Além disso, diminuía a capacidade de fiscalização e de supervisão das várias secretarias e órgãos do MEC (Sesu, Setec, SEED, Inep, CNE), que se viam premidos pela excessiva carga burocrática de menor relevância. A atenção de seus servidores era desviada daquela que deveria ser a função precípua do processo regulatório, qual seja, a fiscalização do poder público para a melhoria da qualidade da educação superior do país. Nesse cenário, os problemas mais comumente identificados eram:

- 1) Morosidade e acúmulo de processos – o processo de trabalho anterior, realizado pelo sistema SAPIEnS, ocorria, simultaneamente, com dados apresentados em meio eletrônico e em papel, mas era orientado apenas segundo a lógica da tramitação em papel. O tempo de tramitação era imprevisível, podendo variar de alguns meses a um ou dois anos, sendo mais frequente ocorrer em mais de um ano. No momento da implantação do e-MEC, havia um passivo de mais de 10 mil processos regulatórios pendentes.
- 2) Fragmentação do processo decisório – o processo que leva à edição do ato autorizativo envolve seis órgãos diferentes no MEC: as Secretarias de Educação Superior, Educação Tecnológica e Educação a Distância, além do Inep, o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Gabinete do Ministro. Há ainda o envolvimento das IES, na instrução dos processos autorizativos², e dos órgãos de regulamentação profissional, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Conselho Nacional de Saúde (CNS), que devem opinar sobre a oferta de cursos em suas respectivas áreas. Nesse processo decisório, havia zonas de superposição e/ou indefinição de competências, no que diz respeito à atribuição específica de cada ator no processo regulatório, o que dificultava a produção de decisões unânimes e coerentes.
- 3) Ausência de padrões de análise e decisão – os documentos solicitados às instituições, assim como as rotinas de trabalho internas à SESu, não eram padronizados, de modo que o processo tramitava com grande dificuldade.
- 4) Retrabalho e ineficiência – era grande o volume de tarefas repetidas e constante o trabalho de recuperação de informações anteriores, pois os técnicos não se sentiam seguros em relação aos dados disponíveis (no sistema e no processo físico), como subsídio ao processo decisório. Isso significava demora na tramitação e alto índice de retrabalho.
- 5) Ausência de transparência – o processo eletrônico e em papel do sistema SAPIEnS, a ausência de padrões definidos de análise e decisão, e a falta de fluxo preordenado, consistente e com limites de prazo para cada fase dificultavam o controle das autoridades do MEC e o acompanhamento da tramitação dos processos pelos interessados diretos (instituições de ensino superior, alunos e comunidade em geral). Problemas durante a tramitação, percebidos apenas ao final, faziam com que o processo retornasse às fases

² Os processos autorizativos dizem respeito à autorização que é requerida pelo MEC para a concessão de permissão para o funcionamento do curso superior nas IES.

iniciais para ser sanado, o que gerava atrasos e reordenamento do seu andamento. Isso dificultava a garantia da sequência de protocolo, não sendo possível dar seguimento aos processos, de acordo com a ordem de entrada. Em consequência, havia muita desconfiança de instituições quanto à lisura dos procedimentos.

Descrição da iniciativa

Diante da constatação de que a elevação da qualidade da educação superior depende do bom funcionamento de sua regulação, em 2006, o Ministério da Educação iniciou movimento de ‘reinvenção processual’, empreendendo esforços no sentido de: i) reformular integralmente as normas de regulação (marco legal); ii) reformular as práticas internas (fluxos de trabalho); e iii) desenvolver ferramenta gerencial eficiente (sistema informatizado). A esse movimento, que se insere numa política mais ampla de qualificação do sistema educacional, deu-se o nome de Sistema e-MEC.

O Sistema e-MEC compreende tanto a implementação do sistema informatizado de suporte seguro e transparente à regulação – o qual recebeu o mesmo nome – quanto a iniciativa simultânea de redefinição da base jurídica e dos fluxos organizacionais aplicáveis à regulação do ensino superior.

A solução adotada consistiu em uma ‘reinvenção’ do processo regulatório, tomando por base o novo marco jurídico. Adotaram-se como espinha dorsal os processos regulatórios periódicos de instituições e de cursos: i) credenciamento e credenciamento de instituições; e ii) autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos. A esses processos articularam-se as atividades de avaliação (realizadas pelo Inep) e de supervisão (fiscalização permanente).

Mudanças organizacionais foram empreendidas, tais como: o mapeamento dos processos de cada um dos órgãos e setores do MEC envolvidos com a regulação, a avaliação e a supervisão dos cursos superiores; e a revisão das rotinas de trabalho, visando atuação eficiente e integrada. Isso propiciou visão sistêmica e harmônica do conjunto das atividades, uma vez que se realizou com grande participação e colaboração de usuários internos (MEC e suas entidades vinculadas) e externos (instituições de ensino e entidades representativas).

Desenvolveu-se um sistema eletrônico (e-MEC) de operacionalização dos procedimentos dos processos regulatórios, que entrou no ar em fevereiro de 2007. Esse sistema se tornou o meio exclusivo para a tramitação dos processos da regulação da educação superior, constituindo-se na principal base de dados sobre instituições e cursos superiores. O sistema abrange todas as fases do processo de regulação, desde o pedido de credenciamento/recredenciamento de IES ou autorização/reconhecimento/renovação de reconhecimento de cursos, até a tomada de decisão final sobre o pleito, incluindo a disponibilização do ato autorizativo publicado, quando for o caso.

Como o e-MEC foi desenvolvido para ambiente acessível pela internet, isso permite que o público acesse as informações sobre o andamento dos Melhorias dos processos de trabalho processos, bem como a relação de instituições credenciadas e de cursos autorizados e reconhecidos, além dos dados sobre os atos autorizativos e os elementos relevantes da instrução processual. O preenchimento dos dados de pedidos de atos autorizativos, feitos pelas instituições no sistema, bem como toda informação agregada durante a movimentação dos processos (de credenciamento e credenciamento de instituições; autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos), pelas diversas

fases de análise e avaliação, são mantidos atualizados no banco de dados e estão disponíveis para os usuários internos e externos, conforme o perfil de acesso.

Objetivos a que se propôs e resultados visados

O Sistema e-MEC de reinvenção processual da educação superior busca implementar melhorias no processo de regulação do ensino superior e integrar esse processo às atividades de supervisão e avaliação. Para tanto, o tratamento de cada dimensão do sistema (jurídica, tecnológica e organizacional) tem objetivos específicos que contribuem para o alcance dos resultados esperados.

A revisão do marco legal tem a intenção de tornar claras as regras do processo regulatório, o que deve gerar credibilidade por parte dos atores envolvidos. Utilizou-se como base jurídica o Decreto nº 5.773/2006 que, no decorrer do processo de mudança, sofreu alterações pelo Decreto nº 6.303/2007.

As mudanças organizacionais têm como objetivo: racionalizar o processo regulatório, dando celeridade às fases de análise, de modo a promover a isonomia no tratamento das IES e de seus respectivos pedidos de deferimento de atos autorizativos; possibilitar a diminuição do índice de retrabalho e de sobreposição de tarefas; incrementar a capacidade de tomada de decisão; articular a atuação dos atores envolvidos no processo; e buscar o uso eficiente dos recursos. Além disso, visa à articulação das entradas e saídas do processo regulatório com as atividades de supervisão e avaliação.

A implementação do Sistema Informatizado e-MEC tem o objetivo de tornar mais consistente e eficiente a atuação do MEC, a fim de permitir: melhor integração das bases de dados que alimentam o processo de regulação do ensino superior; maior integração dos fluxos do processo; maior celeridade na busca e na recuperação das informações necessárias à tomada de decisão – com anexação apenas de documentos comprobatórios (certidões, escrituras etc.) e preenchimento de formulários no sistema; mais agilidade na interface com os usuários internos e externos; maior publicidade das informações; elevado grau de transparência do processo regulatório –totalmente informatizado, com a abolição da tramitação em papel e com a ampliação da transparência sobre as ações da SESu e sobre o processo decisório; maior integridade e disponibilidade das informações que compõem os processos regulatórios; além de economicidade com impacto ambiental – graças à diminuição do gasto público com diárias e passagens e com a inibição do uso da impressão de processos e documentos.

Público-alvo da iniciativa

O Sistema e-MEC possui pelo menos quatro tipos de públicos-alvo.

- 1) Público direto – instituições de educação superior (IES), que requerem no sistema os atos autorizativos de cursos e o credenciamento, recredenciamento de instituições.
- 2) Público beneficiário – alunos, que podem acompanhar as condições nas quais determinado curso foi autorizado, se é reconhecido ou teve seu reconhecimento renovado. Assim, o aluno pode fiscalizar de perto o funcionamento do curso em que está matriculado ou no qual pretende ingressar. A informação oficial do MEC, facilmente disponível, gera ambiente de transparência inédito.
- 3) Público interessado – empresas e instituições públicas e privadas, que necessitam de pessoal formado e qualificado. Foi desenvolvida uma funcionalidade no sistema, específica

para possibilitar a consulta, a análise e a inserção de parecer sobre a abertura de cursos no âmbito da competência dos órgãos de regulamentação profissional, como, por exemplo, a OAB para os cursos de Direito, e o CNS para os cursos de Medicina, Odontologia e Psicologia. Um ambiente de maior rigor entre o MEC e as instituições colabora para a elevação da qualidade da formação.

4) Público interno – poder público, compreendidos todos os órgãos do MEC, envolvidos com a tramitação dos processos regulatórios, que são: Secretaria de Educação Superior (SESu), Secretaria de Educação Tecnológica (Setec), Secretaria de Educação à Distância (SEED), Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Conselho Nacional de Educação (CNE), Gabinete do Ministro (GM).

Concepção e trabalho em equipe

A criação do e-MEC e a integração dos processos de trabalho dos atores envolvidos com a regulação resultaram da forte articulação e interação da SESu com as demais secretarias e órgãos do MEC (Setec, SEED, e DTI), bem como com o Inep e com o CNE e, ainda, com os representantes das instituições de ensino.

Para tanto, realizaram-se reuniões periódicas semanais, na primeira etapa – entre janeiro de 2006 e fevereiro de 2007 –, e quinzenais, durante as demais etapas – entre março de 2007 e março de 2008; tendo ocorrido, nesse período, várias reuniões extraordinárias, semanais. Nesses encontros foram levantados os requisitos do sistema informatizado, bem como as melhorias que deveriam ser implementadas nos fluxos de trabalho e na legislação.

Essas reuniões possibilitaram a revisão do marco legal e dos fluxos de trabalho, além da construção conjunta do sistema. Isso resultou em maior adequação ao uso e consequente legitimação perante seus usuários, uma vez que todos os envolvidos viam suas observações, sugestões e necessidades refletidas na ferramenta, na legislação e nas rotinas de trabalho. Todo esse movimento resultou no pleno uso e aceitação da ferramenta e das novas ordens legais e organizacionais.

Ações e etapas da implementação

A implementação do Sistema e-MEC contou com subsídios das equipes de todas as secretarias e demais entidades vinculadas ao MEC (Inep, CNE) e usuárias do sistema. Além disso, houve a participação de representantes das instituições de ensino. O desenvolvimento e a implementação das mudanças nas três dimensões ocorreram simultaneamente, de modo que se mostra viável descrever as etapas de implementação do sistema informatizado (dimensão tecnológica), o qual reflete as alterações ocorridas nas duas outras dimensões (legal e organizacional).

Período	Etapas
Jan – Fev 2006	I – Diagnóstico e elaboração de proposta de melhoria ³ das dimensões jurídica e organizacional.
Mar 2006	II – Implementação da nova base legal (Decreto nº 5.773)
Abr – Ago 2006	III – Levantamento dos requisitos e funcionalidades básicas do sistema informatizado.

³ i) reformulação da legislação; ii) redesenho dos processos de trabalho.

Ago 2006 – Jan 2007	IV – 1ª Fase de desenvolvimento do sistema informatizado.
Fev 2007	V – Homologação e implementação do sistema informatizado.
Jan 2007 – Dez 2008	VI – Implementação gradual das melhorias na dimensão organizacional.
Fev – Ago 2007	VII – Desenvolvimento do módulo de avaliação do Inep.
Set – Out 2007	VIII – 1ª Fase de revisão das dimensões jurídica e organizacional.
Nov – Dez 2007	IX – Implementação da revisão das dimensões jurídica e organizacional (Portaria Normativa nº 40)
Dez 2007	X – Implementação da Certificação Digital.
Em Curso	XI – Integração de sistemas (Avaldo Inep, SIEDSUP, BASIS, Cadastro Nacional de Docentes, base de normas legais).

Recursos utilizados

Descrição dos recursos humanos, financeiros, materiais, tecnológicos, etc.

Recursos humanos – Para o desenvolvimento do sistema informatizado, foi montada uma célula de desenvolvimento formada por um gerente de projetos, dois analistas de sistemas e quatro desenvolvedores. A célula de desenvolvimento contou com o aporte técnico das equipes de banco de dados e de rede da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) do MEC.

Recursos financeiros – Foram aplicados aproximadamente R\$ 1,5 milhão, considerando recursos humanos, materiais e tecnológicos. Investimento muito inferior ao que seria necessário, caso se optasse pela aquisição de uma solução no mercado.

Recursos tecnológicos – a) Ambiente de hardware⁴: o sistema utiliza dois servidores Intel XEON X5365, 16 Gb de ram, 140 Gb de Hd para a aplicação web, com balanceamento de carga. b) Banco de dados: o sistema utiliza dois servidores Intel XEON X5365, 16 Gb de ram, 140 Gb de Hd, sendo que um deles funciona como Warm Standby. O servidor de tráfego de dados utiliza link com a internet de alta capacidade, gerenciado por servidores com balanceamento de tráfego. Além disso, há um servidor Storage, para armazenamento de documentos da aplicação, e um servidor de backup. c) Software: utilizou-se sistema operacional Linux Ubuntu 4.1.2-0; linguagem de programação PHP 5.2.1; e banco de dados PostgreSQL 8.3, com controle de versão de software Subversion 1.4. d) Metodologia de desenvolvimento e documentação de software: utilizaram-se artefatos de UML e RUP. e) Gerenciamento de projetos: utilizou-se metodologia MDS do MEC, baseada no PMBOK e outros.

Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?

Todas as ferramentas utilizadas para o desenvolvimento são encontradas em banco de software livre. A equipe de TI foi contratada especificamente para o desenvolvimento do sistema e a alocação dos consultores realizou-se no próprio MEC. Sendo assim, a propriedade da tecnologia é do ministério, não exigindo o pagamento de licenças para o seu uso. Além disso, o e-MEC foi desenvolvido sob o conceito de orientação-objeto, dispondo de funcionalidades comuns a todos os seus módulos – cadastro de usuários,

controle de workflow, perfil, login, menu, interface visual, formulários, ferramentas de ajuda ao usuário, instrumento de auditoria com histórico de execução por usuário, e ferramenta de estatística de acesso. Pode-se afirmar, então, que a solução tecnológica objetivou a reutilização de componentes, possibilitando a construção ágil de novas funcionalidades e módulos com uma equipe relativamente reduzida.

Caracterização da situação atual

Uma das grandes vantagens do e-MEC é permitir a recuperação ágil e segura da informação lançada no sistema. Assim, sempre que se buscar quaisquer informações sobre instituições e cursos superiores, constantes da base de dados, o usuário terá acesso à última informação inserida no sistema, correspondente à situação atual do andamento do processo.

A implementação dessa tripla iniciativa permitiu a criação de ambiente propício ao salto qualitativo que o MEC pretendia dar em relação ao condicionamento do funcionamento de instituições e cursos superiores, para a comprovação da excelência de sua operação. O objetivo finalístico foi atingido de maneira satisfatória, podendo-se dizer que, cerca de um ano após a entrada do sistema em operação, está em curso a institucionalização de uma cultura da qualidade da educação superior do país. Atualmente, o Sistema Informatizado e-MEC possui cerca de 6 mil usuários cadastrados em todo o território nacional.

Mecanismos ou métodos de monitoramento e avaliação de resultados e indicadores utilizados

O principal método de monitoramento do Sistema e-MEC é a realização de reuniões periódicas entre a secretária de Educação Superior, o diretor de TI, o diretor de Regulação da Educação Superior, a célula de desenvolvimento do e-MEC e os usuários internos (especialmente do MEC e do Inep), para tratar dos eventuais erros identificados no sistema e das melhorias evolutivas. Nessas reuniões, sempre participaram as equipes das áreas finalísticas, usuárias do sistema e envolvidas com os processos de regulação (análise, avaliação, supervisão, legislação e normas), além de atores envolvidos com os sistemas de atendimento do MEC, que prestam informações e orientam os usuários externos. Também existe a atividade de acompanhamento do desenvolvimento, em que os envolvidos estabelecem contato direto com a equipe executora. Há ainda pontos de controle de desenvolvimento, quando se reúnem os atores envolvidos para validar o desenvolvimento realizado. Outro mecanismo de monitoramento muito utilizado é a análise das estatísticas de atendimento, gerada pela equipe de suporte da Coordenação-

geral de Orientação e Controle (CGOC), que classifica as demandas evolutivas e corretivas, bem como as sugestões dos usuários. Importante notar que o envolvimento direto do ministro e do secretário-executivo e a coordenação feita pela secretária de Educação Superior foram determinantes para a evolução e o sucesso da implementação das mudanças necessárias. A participação dessas autoridades também viabilizou e fortaleceu as parcerias necessárias para o alcance dos objetivos.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

As principais realizações do Sistema e-MEC são a redefinição do marco legal e dos fluxos de trabalho e o desenvolvimento do sistema informatizado. Alguns resultados dessa tríplice iniciativa merecem destaque:

1) Tramitação de processos – Em 2008, tramitaram 2.102 pedidos de renovação de reconhecimento de curso no e-MEC. Desses, 678 tiveram as visitas das comissões de avaliação do Inep dispensadas. Isso significa que 32% desses pedidos tiveram sua tramitação adiantada e promoveram a economia dos custos relacionados à realização da avaliação in loco. Quanto ao tempo de tramitação dos processos, na lógica do SAPIEnS, um processo demorava cerca de 407 dias, desde a sua entrada no protocolo até seu encaminhamento para a formação de comissão de avaliação do Inep. No e-MEC, o mesmo processo leva em média 103,6 dias para seguir o mesmo trâmite, ou seja, cerca de 1/3 a menos do tempo gasto anteriormente.

2) Reorientação das atividades de supervisão – Anteriormente, a atividade de supervisão do MEC era realizada apenas na sua forma ordinária (aquela que se origina de denúncias por parte de agente externo ao MEC). Com o Sistema e-MEC, é possível subsidiar a supervisão especial (aquela iniciada pelo próprio Ministério da Educação), a partir de seus indicadores de regularidade e qualidade da educação superior.

3) Racionalização das fases de análise – Redução das 16 fases de análise do processo anterior, no Sistema SAPIEnS, para apenas 10 fases no atual processo do Sistema e-MEC, incluindo uma nova instância de recurso. Na sistemática anterior, que compilava eletronicamente a tramitação de processos em papel, a elaboração do relatório pela secretaria era uma fase crítica.

4) Celeridade na análise dos processos – O Sistema e-MEC organiza as fases de análise e decisão, realizadas pelos diversos órgãos do MEC, de forma mais efetiva, quando cria a possibilidade de colocar em paralelismo atividades independentes, que no sistema anterior eram ordenadas em sequência. Como são independentes, podem ser desenvolvidas simultaneamente, possibilitando a redução do tempo de tramitação. São três os tipos de análise no processo de regulação do ensino superior: i) análise documental; ii) análise regimental; e iii) análise do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Esse tipo de análise possibilitou redução de até 70% do tempo antes despendido nas apreciações sucessivas. Na lógica do SAPIEnS, os processos demoravam, em média, 346 dias, desde a data de protocolo até o início da análise do PDI. No e-MEC, as três análises se iniciam simultaneamente em 46 dias, a contar da

data em que o processo foi protocolado.

5) Economicidade – No e-MEC, não há necessidade ou facilidade de impressão de documentos e não se expedem ofícios de comunicação para as instituições, nem sequer de um setor para outro do MEC, como ocorria no passado. Com isso, há consideráveis benefícios econômicos e ambientais, pois deixam de ser consumidas, em média, 500 folhas de papel por processo, ao evitar a impressão do PDI para análise. Outra economia relevante diz respeito às diárias e passagens, já que a utilização do e-MEC, com acesso remoto aos processos, permitiu diminuir drasticamente o deslocamento dos órgãos colegiados (Conselho Nacional de Educação – CNE e Comissão Técnica de Acompanhamento e Avaliações – CTAA).

6) Integração de atividades e de sistemas – Todo o ciclo do processo de regulação do ensino superior, que compreende atividades desenvolvidas por diferentes atores (MEC, Inep, CNE), foi articulado e integrado. Vários sistemas que subsidiavam as atividades de

regulação do ensino superior (Aval – do Inep –, SAPIEnS, Cadastro de Docentes e BASIS) foram integrados ao e-MEC, de modo que todos os atores que atuam com o processo de regulação acessam e alimentam a mesma base de dados. Isso permitiu elevar a confiabilidade, a segurança e a qualidade da informação de regulação, bem como possibilitou o uso inteligente dessa informação para fins de supervisão e avaliação.

Lições aprendidas

Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados

As principais dificuldades dizem respeito à construção de relações de confiança em substituição ao medo. Processos de mudanças provocam insegurança. Especialmente por se tratar de experiência que envolveu diversidade de atores, inseridos em nichos específicos e isolados de poder, houve certo grau de resistência na validação das mudanças e na utilização da ferramenta. Não obstante, na medida em que todos perceberam que não se tratava de uma ação de competição, mas de cooperação, foi possível superar as dificuldades e estabelecer as parcerias necessárias para o cumprimento do objetivo.

Fatores críticos de sucesso

O grande fator crítico de sucesso desta experiência, de fato, reside na dinâmica de participação e envolvimento de todos os envolvidos com o negócio e na fina interação com a equipe de desenvolvimento do sistema. A construção das soluções na lógica participativa e inclusiva permitiu despertar o interesse e o comprometimento das equipes, além de legitimar as mudanças em todos os foros. Essa interação se reflete na integração dos fluxos de trabalho e dos sistemas. O estabelecimento de espírito de unidade possibilitou a agregação de valor tanto às rotinas e ao sistema, como às relações interpessoais, pois os atores, que atuavam isoladamente e sem conexão, passaram a ter comunicação mais intensa e fluida.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?

1. Modelo replicável, com facilidade de reprodução em outros setores da Administração Pública – Do ponto de vista do negócio, o sistema está perfeitamente afinado com as exigências da legislação, no que respeita ao processo administrativo. A Portaria Normativa MEC nº 40/2007 traduz, em rotinas procedimentais, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Esta regula o processo administrativo no Poder Executivo Federal, podendo ser facilmente adaptada para utilização em outras modalidades de autorização como, por exemplo, no licenciamento ambiental. No que se refere à tecnologia, a utilização de software livre e de programas abertos, cujo conhecimento é amplamente difundido, permite a transposição da mesma estrutura lógica de dados para outras modalidades de autorização expedidas pelo poder público. A ferramenta de TI desenvolvida facilita a reprodutibilidade, uma vez que o sistema é parametrizável, possibilitando ao administrador a utilização da estrutura principal, com a definição de setores, órgãos e perfis de usuários customizados.

2) Articulação dos processos de mudança jurídica, organizacional e tecnológica – A solução adotada teve uma dimensão institucional importante e rara de encontrar, pois consistiu no desenvolvimento simultâneo e articulado de três processos de mudança: o arcabouço jurídico-institucional, a gestão dos processos regulatórios e o sistema eletrônico.

3) Desenho dos fluxos a partir do futuro e não do passado – Ao contrário do que se costuma fazer, segundo os manuais, não se partiu do desenho dos fluxos existentes para sua transposição ao sistema informatizado. Na administração pública – nesse passo reside uma das razões do insucesso de algumas iniciativas de TI –, os fluxos existentes costumam ser irracionais e burocráticos. No caso do e-MEC, o ponto de partida foi um desenho de fluxos inteiramente novo, o que foi possível graças à articulação com o processo de mudança jurídica.

4) Desenvolvimento do sistema integralmente realizado no MEC – A elaboração do novo marco jurídico, concebido e construído sob a coordenação da Consultoria Jurídica do MEC, foi o fio condutor do processo, que durou cerca de dois anos e meio. Nesse período, houve várias versões dos documentos, com intensa participação e cooperação dos envolvidos, dentro e fora do Ministério da Educação. A divulgação do sistema foi feita concomitantemente à sua construção, e só esse fato é capaz de explicar o reduzido trauma de implantação; o que seria normal, considerando que praticamente não houve treinamento por parte do MEC. O ineditismo da solução também reside na composição da equipe responsável pela construção do sistema. O desenvolvimento coube a uma equipe de menos de dez colaboradores contratados, todos trabalhando no Ministério da Educação, o que dinamizou o diálogo entre as áreas de negócio e de TI.

5) Sistema autoexplicativo: reduzida demanda por treinamento – Apesar da complexidade da matéria, a operação do sistema é razoavelmente simples, do ponto de vista do público-alvo direto (as instituições de educação superior). Até dezembro de 2008, foram protocolizados no sistema cerca de 8 mil processos, com um trauma reduzido, em vista da dimensão das alterações introduzidas. Hoje, têm-se cerca de 12 mil processos protocolizados.

6) Envolvimento da Alta Direção – Por entender a profundidade e a radicalidade da alteração, combinando as três dimensões, houve apoio e envolvimento direto das autoridades responsáveis pelo processo, em particular do ministro da Educação, do secretário-executivo e do diretor de Tecnologia da Informação, além das autoridades responsáveis pelas diretorias da área de regulação.

7) Qualidade dos dados – Com a reformulação do marco jurídico, passou a haver integração dos processos, que se reproduz no sistema com banco de dados corporativo. Desse modo, as informações lançadas pelas instituições agora são verificadas pelas Comissões de Avaliação do Inep, antes de serem validadas pelos órgãos do MEC. Além dos dados estarem organizados de forma a poderem ser recuperados, sua confiabilidade aumentará, na medida em que serão informações verificadas in loco.

8) Integração dos processos organizacionais: regulação, avaliação e supervisão – Os dados informados pelas instituições não são mais enviados e armazenados em documentos anexos aos processos regulatórios, como era feito no sistema SAPIEnS. Agora, os dados são informados em campos específicos dos formulários eletrônicos, o que possibilita a rastreabilidade da informação. Assim, é possível fazer o cruzamento de informações nas várias camadas do processo, de modo a se realizar a análise comparada dos dados, subsidiando a tomada de decisão.