

Ações premiadas
no 13^o Concurso
Inovação na
Gestão Pública
Federal
2008

ENAP

inovação
inovação
inovação

Ações premiadas
no 13º Concurso
Inovação na Gestão
Pública Federal –
2008

Pesquisa ENAP



Ministério
do Planejamento



ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Helena Kerr do Amaral

Diretor de Formação Profissional

Paulo Sergio de Carvalho

Diretora de Desenvolvimento Gerencial

Margaret Baroni

Diretora de Comunicação e Pesquisa

Paula Montagner

Diretor de Gestão Interna

Mary Cheng

Editora: Paula Montagner – *Coordenador-Geral de Editoração:* Livino Silva Neto – *Revisão:* Luciana Barreto Machado Rezende, Marionita Teixeira de Queiroz e Paula de Lima Soares Varella – *Projeto gráfico:* Francisco Inácio Homem de Melo – *Capa e Editoração eletrônica:* Maria Marta da Rocha Vasconcelos – *Catálogo na fonte:* Biblioteca Graciliano Ramos.

Equipe Pesquisa ENAP: Coordenadora-Geral de Pesquisa: Elisabete Ferrarezi – *Pesquisadores:* Juliana Girão de Moraes; Clarice Gomes de Oliveira; João Alberto Tomascheski; Sônia Amorim; Paula de Lima Soares Varella – *Assistente:* Karla Roberta Soares Campos – *Estagiário:* Bruno Teixeira Barbosa.

Tiragem: 1000 exemplares

Ações premiadas no 13^a Concurso Inovação na Gestão Pública Federal - 2008.
– Brasília: ENAP, 2009.

178 p.

ISBN 978-85-256-0061-5

1. Inovação na Gestão Pública. 2. Servidor Público: Concurso: Motivação.
3. Administração Pública. I. Título.

CDU 35

CDD 350.81

@ ENAP, 2009

Distribuição:

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília - DF

Telefones: (61) 3445 7096/3445 7102 – Fax: (61) 3445 7178

Site: www.enap.gov.br

Sumário

Apresentação 5

Introdução 7

**Arranjos institucionais para coordenação e/ou
implementação de políticas públicas**

Ecopostal – Um programa socioambiental com
geração de emprego e renda 21

Programa Caminho da Escola 35

Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Novas
Empresas de Base Tecnológica Agropecuária e
à Transferência de Tecnologia (Proeta) 53

Programa de Documentação da Trabalhadora Rural 67

Atendimento ao cidadão

Atendimento programado do Instituto Nacional
do Seguro Social 85

Grupo de Acompanhamento ao Acidentado do
Trabalho (Graat) 101

Sisbio – Sistema de Autorização e Informação em
Biodiversidade 115

Melhoria dos processos de trabalho

Revisão dos Procedimentos de Pós-Registro
de Medicamentos 129

Sistema Nacional de Gestão de Atividades de Criminalística
do Departamento de Polícia Federal 145

Planejamento, gestão e desempenho institucional

Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e
Finanças do Ministério da Educação (Simec) 163

Apresentação

O estímulo a práticas inovadoras do setor público, com vistas a melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade, emergiu com força no Brasil na última década, utilizando como principais estratégias a profissionalização dos servidores e a premiação de inovações.

Como Escola de Governo, a ENAP Escola Nacional de Administração Pública tem sido peça importante neste quadro, assumindo papel ativo na formação de servidores e na disseminação de boas práticas de gestão.

Neste sentido, instituiu em 1996 o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, que hoje já soma treze edições e 291 premiações, envolvendo a totalidade dos órgãos públicos do Executivo federal, no esforço de contínua e criativa reinvenção de suas práticas, para maiores benefícios aos cidadãos.

O Concurso representa um momento especial na valorização de equipes de servidores comprometidas com o alcance de melhores resultados. É também uma oportunidade de divulgar para o setor público e a sociedade iniciativas bem sucedidas, capazes de inspirar

inovações em outros órgãos e de elevar a capacidade de governo na implementação das políticas públicas.

Este livro reúne o relato das dez iniciativas premiadas na 13ª edição do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal e divulga a experiência das equipes de servidores, que, apesar das dificuldades, acreditaram na força da mudança e geraram valor público para suas organizações e para a sociedade.

A ENAP agradece aos membros do Comitê Julgador, do Comitê Técnico e à equipe da Diretoria de Comunicação e Pesquisa, pelo empenho e dedicação na viabilização de todo o processo. Em especial, agradece à Embaixada da França, à Cooperação Espanhola, à Escola Canadense do Serviço Público e à Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional, cujos prêmios concedidos por meio de visitas técnicas têm contribuído para valorizar e aumentar o alcance do Concurso.

Helena Kerr do Amaral
Presidente da ENAP

Introdução

O Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido pela ENAP Escola Nacional de Administração Pública, tem como objetivos¹:

- Estimular a implementação de iniciativas inovadoras de gestão em organizações do governo federal, que contribuam efetivamente para a melhoria dos serviços públicos;
- Disseminar soluções inovadoras que sirvam de inspiração ou referência para outras iniciativas e colaborem para o avanço da capacidade de governo;
- Valorizar servidores públicos que atuem de forma criativa e proativa em suas atividades, em benefício do interesse público.

Esta publicação atende a um dos principais objetivos do Concurso: o de disseminar as experiências bem sucedidas, incentivando outras instituições e os servidores a aprimorarem e potencializarem suas criações, em favor de serviços de maior qualidade aos cidadãos e do desenvolvimento efetivo da gestão pública. Quanto mais visível forem os resultados de uma inovação, maiores as possibilidades de sua disseminação.

Com a premiação, há o reconhecimento do trabalho desenvolvido pelas equipes, e com a difusão de práticas inovadoras pretende-se gerar conhecimento para potenciais adotantes.

A 13ª edição do Concurso realizada em 2008, e apresentada nesta publicação, alcançou o maior índice de inscrições válidas da história do Concurso, com um total de 161 inscrições válidas.

Este livro da 13ª edição do Concurso Inovação apresenta os relatos das 10 iniciativas vencedoras, organizadas por área temática, conforme a ordem apresentada no regulamento do prêmio, e em ordem alfabética. Esses relatos estão igualmente registrados no Banco de Soluções da ENAP (<http://inovacao.enap.gov.br/>).

Para nortear a avaliação das iniciativas nesta 13ª edição do Concurso pelo Comitê Julgador, os seguintes critérios foram utilizados²:

- introdução de inovação em relação a práticas anteriores;
- resultados positivos comprovados quanto à contribuição para a resolução da situação-problema, e/ou atendimento à demanda do público-alvo, e/ou aos direitos dos cidadãos;
- participação dos servidores na mudança;
- integração com outras iniciativas internas ou externas, ou existência de parceria;
- utilização eficiente de todos os recursos;
- promoção de mecanismo de transparência, participação ou controle social.

As inscrições foram classificadas em cada uma das seguintes áreas temáticas:

- arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas
 - atendimento ao cidadão
 - avaliação e monitoramento de políticas públicas
 - gestão da informação
 - gestão e desenvolvimento de pessoas
 - melhoria dos processos de trabalho
 - planejamento, gestão e desempenho institucional.

Relação das iniciativas premiadas no 13º Concurso Inovação

As 10 iniciativas inovadoras premiadas na 13ª edição do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal são as seguintes:

- 1º lugar – Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec) – Ministério da Educação (MEC), Brasília-DF.

- 2º lugar – Atendimento Programado do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), Brasília-DF.

- 3º lugar – Programa Caminho da Escola – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Brasília-DF.

- 4º lugar – Programa de Documentação da Trabalhadora Rural – Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília-DF.

- 5º lugar – Sistema Nacional de Gestão de Atividades de Criminalística do Departamento de Polícia Federal (DPF), Brasília-DF.

- 6º lugar – Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Novas Empresas de Base Tecnológica Agropecuária e à Transferência de Tecnologia (Proeta) – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), Brasília-DF.

- 7º lugar – Ecopostal – Um Programa Socioambiental com Geração de Emprego e Renda – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT), Curitiba-PR.

- 8º lugar – Grupo de Acompanhamento ao Acidentado do Trabalho (Graat) – Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Piauí, Teresina-PI.

- 9º lugar – Revisão dos Procedimentos de Pós-Registro de Medicamentos – Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), Brasília, DF.

- 10º lugar – Sisbio – Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), Cabedelo-PB.

Os prêmios do 13º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal consistem em uma visita técnica à França, para o primeiro colocado; Prêmio Destaque Gestão de Políticas Públicas de Inclusão Social com visita técnica à Espanha, para o segundo colocado; visita técnica ao Canadá – novo prêmio incluído nesta edição, concedida ao terceiro colocado; vaga no Curso de Especialização em Gestão Pública da ENAP, para o quarto colocado; vagas no Curso de Desenvolvimento Gerencial para os premiados da quinta à décima colocação. As iniciativas premiadas também recebem certificados para os integrantes das equipes, publicações da ENAP, o livro contendo os relatos, a divulgação no Banco de Soluções no sítio da ENAP e o Selo Inovação.

Características gerais das iniciativas premiadas

A partir de um estudo preliminar dos relatos das iniciativas premiadas na 13ª edição do Concurso, é possível identificar características sobre a natureza jurídica das instituições de origem, os temas nos quais estão contextualizadas e o tempo de implantação da atividade em questão.

Das 10 iniciativas premiadas no 13º Concurso Inovação, três foram desenvolvidas em instituições da administração direta centralizada, uma em instituição da administração direta descentralizada, três em autarquias, duas em empresas públicas e uma em agência reguladora.

Com relação às áreas temáticas dessa edição, as premiadas ficaram agrupadas em quatro domínios: Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas (4); Atendimento ao cidadão (3); Melhoria dos processos de trabalho (2); Planejamento, gestão e desempenho institucional (1).

A área temática Arranjos Institucionais para Coordenação e/ou Implementação de Políticas Públicas é representada pelas iniciativas “Ecopostal – Um Programa Socioambiental com Geração de Emprego e Renda”, da ECT; “Programa Caminho da Escola”,

do FNDE; “Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Novas Empresas de Base Tecnológica Agropecuária e à Transferência de Tecnologia (Proeta)”, da Embrapa, e “Programa de Documentação da Trabalhadora Rural”, do MDA. Essas iniciativas envolveram formas e processos de cooperação para a viabilização das ações, com predomínio de parcerias entre instituições públicas e atores privados.

Sobre o tema Atendimento ao Cidadão, as iniciativas premiadas foram “Atendimento Programado do Instituto Nacional do Seguro Social”, do INSS, “Grupo de Acompanhamento ao Acidentado do Trabalho (Graat)”, da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Piauí, e “Sisbio – Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade”. As três iniciativas refletem aperfeiçoamentos em acessos aos serviços, além de melhoria da qualidade de atendimento prestado.

A dimensão Melhoria dos Processos de Trabalho é representada pelas iniciativas “Revisão dos Procedimentos de Pós-Registro de Medicamentos”, da Anvisa, e “Sistema Nacional de Gestão de Atividades de Criminalística do Departamento de Polícia Federal”, do DPF. Essas inovações refletem celeridade de procedimentos e interação entre unidades de trabalho, com aumento de eficiência nos processos.

Por fim, a área temática Planejamento, Gestão e Desempenho Institucional foi representada pela iniciativa “Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec)”, do MEC. A iniciativa, com o auxílio de interação das equipes de diversos órgãos e secretarias do MEC, mostrou a aplicação de um sistema que garante a funcionalidade de planejamento estratégico, gestão orçamentária e financeira, gerando ganhos de eficiência.

Outro aspecto que se destaca nessas dez iniciativas premiadas é a criação e/ou implementação recente da maioria delas, o que confirma o movimento em direção à inovação na gestão pública federal. Das 10 premiadas, oito foram criadas entre 2003 e 2007, sendo que, destas, cinco foram iniciadas entre 2006 e 2007.

Participantes

A análise das iniciativas inscritas foi feita pelo **Comitê Julgador**, composto pelos seguintes especialistas em gestão e políticas públicas:

- Alexandre Kalil Pires – Gerente de Projeto do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Antonio Semeraro Rito Cardoso – Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea/RJ);
- Caio Márcio Marini Ferreira – Diretor do Instituto Public para o Desenvolvimento da Gestão Pública;
- Ciro Campos Christo Fernandes – Servidor Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental;
- Daniel Annenberg – Consultor e Especialista em Políticas Públicas;
- Daniel de Aquino Ximenes – Diretor de Estudos e Acompanhamento das Vulnerabilidades Educacionais da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do MEC;
- Frederico Campos Guanais de Aguiar – Chefe de Gabinete do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS);
- Glauter Rocha – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Gestor do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos;
- Jackson De Toni – Gerente de Gestão e Planejamento da Agência de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex);
- Laura Ibiapina Parente – Professora colaboradora;
- Luiz Antonio Jóia – Professor e Pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ);
- Luiz Henrique Proença Soares – Diretor do Instituto Via Pública;
- Manoel Carlos Rocha Lima – Coordenador do Prêmio Inovação na Gestão Pública do Estado do Espírito Santo (Inoves);
- Marcelo de Matos Ramos – Coordenador Geral de Comunicação e Mídia da Secretaria de Acompanhamento Econômico do MF;
- Marcelo Viana Estevão de Moraes – Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

- Marco Antônio Teixeira – Professor do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV);
- Maria da Penha Barbosa da Cruz Carmo – Assessora da Secretaria de Gestão (Seges) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Maria Lúcia de Matos Félix Silva – Assessora da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Paula Montagner – Diretora de Comunicação e Pesquisa da Fundação ENAP Escola Nacional de Administração Pública;
- Renata Vilhena – Secretária de Planejamento e Gestão da Secretaria do Estado de Minas Gerais;
- Rômulo Paes de Sousa – Superintendente da Unimed;
- Rosane Schikmann – Consultora da Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP);
- Valéria Rezende de Carvalho Ferreira – Gerente do Departamento de Planejamento de Programas Sociais da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI);
- Vânia Barbosa Nascimento – Professora da Faculdade de Medicina do ABC.

O **Comitê Técnico** foi formado pelos seguintes profissionais:

- André Saraiva – Servidor Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – Ministério da Educação (MEC);
- Divonzir Arthur Gusso – Técnico de Planejamento e Pesquisa – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea);
- Eduardo Raupp de Vargas – Professor do Departamento de Administração, Universidade de Brasília (UnB);
- Ena Elvira Colnago – Servidora Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – Instituto do Patrimônio Histórico e Cultural (Iphan/MinC);
- Keiko Nakayoshi – Servidora da Controladoria-Geral da União;
- Marcelo Vasconcelos de Araújo Lima – Servidor Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental;
- Márcia Muchagata – Gerente-Executiva de Florestas Comunitárias – Serviço Florestal Brasileiro;

- Michelangelo Giotto Santoro Trigueiro – Professor do Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília (UnB);
- Moisés Villamil Balestro – Professor do Centro de Pesquisas e Pós-Graduação para as Américas, Universidade de Brasília (UnB);
- Samuel Antero – Servidor Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

São responsáveis pela **Coordenação do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal**:

- Paula Montagner – Diretora de Comunicação e Pesquisa;
- Elisabete Ferrarezi – Coordenadora-Geral de Pesquisa;
- Juliana Girão de Moraes – Assessora;
- Clarice Gomes de Oliveira – Assessora;
- Sônia Naves David Amorim – Assessora;
- João Alberto Tomacheski – Assessor;
- Paula de Lima Soares Varella – Assessora;
- Karla Campos – Assistente;
- Bruno Teixeira Barbosa – Estagiário.

Breve histórico do Concurso e alguns resultados

O Concurso Inovação na Gestão Pública Federal vem sendo desenvolvido há 13 anos pela ENAP. Premiou, nesse período, 291 iniciativas inovadoras, originárias do esforço de equipes de todos os órgãos do Executivo Federal.

Foi instituído pelo antigo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), em 1996, como instrumento de estímulo a inovações, em consonância com os princípios da reforma gerencial da época. Atualmente é desenvolvido pela ENAP, em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e para a premiação conta com o apoio, por meio de visitas técnicas, da Embaixada da França, da Cooperação Espanhola, da Escola Canadense do Serviço Público (CSPS) e da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (Cida)³.

Em sua trajetória, o Concurso passou por mudanças progressivas, em sintonia com a revisão dos pressupostos que

marcaram as primeiras gerações de reforma administrativa, mas manteve-se sempre como importante canal de estímulo à produção e difusão de transformações na administração pública federal e de valorização das equipes responsáveis por esse esforço.

Uma revisão ampla foi realizada em 2007, durante a preparação da 12ª edição do Concurso, tomando como referência estudos desenvolvidos pela equipe de Coordenação Geral de Pesquisa, que levaram à inclusão de novos temas, ao aperfeiçoamento dos relatos, à clarificação dos conceitos utilizados e dos critérios de seleção. Nesse processo, todos os procedimentos do Concurso foram normatizados, garantindo maior objetividade, e as condições de avaliação do Comitê Julgador foram aprimoradas, com a criação de um Comitê Técnico, de apoio, formado por especialistas e que é responsável pela validação, em campo, das informações apresentadas nos relatos.

Esse esforço de revisão e consolidação das normas e procedimentos instituídos se refletem nas definições conceituais das áreas temáticas e nos critérios de avaliação constantes do regulamento.

Nesses termos, a ENAP compreende como iniciativas inovadoras “*as mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de uma nova combinação dos mecanismos existentes, que produzam resultados positivos para o serviço público e a sociedade.*”⁴ Essa definição se pautou por três dimensões comuns identificadas nos conceitos de inovação utilizados por autores que tratam do tema: novas idéias, aplicação e mudanças significativas que produzam resultados positivos.⁵

Os resultados das mudanças foram favoráveis já na 12ª edição, evidenciados pela elevação do número de inscrições: de 56 unidades em 2006, para 117 em 2007, com incremento equivalente a 107%.

A 13ª edição, realizada em 2008, alcançou o maior índice de inscrições válidas da história do Concurso, com um total de 161 inscrições válidas, e um incremento de 38% em relação ao ano anterior (Gráfico 1).

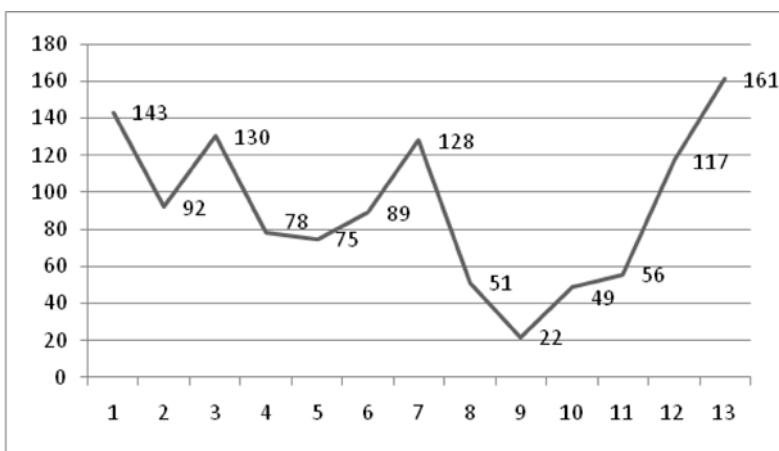


Gráfico 1: Evolução do número de inscrições válidas ao longo dos 13 anos do Concurso

A fim de avaliar os resultados e impactos do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal na modernização do setor público, a ENAP desenvolve, desde 2007, um programa de pesquisa, que envolve a análise da trajetória do Concurso no período 1996 a 2006, e a dinâmica das iniciativas premiadas, por meio da avaliação da sua sustentabilidade nos órgãos de origem e de sua disseminação para outras instituições públicas.

Em relação às áreas temáticas das 291 iniciativas premiadas ao longo dos 13 anos do Concurso, verifica-se que mais da metade das premiadas (52,9%) concentraram-se em três áreas temáticas: atendimento ao cidadão (20,6%), melhoria dos processos de trabalho (18,2%), e novos arranjos institucionais (14,1) (Gráfico 2).

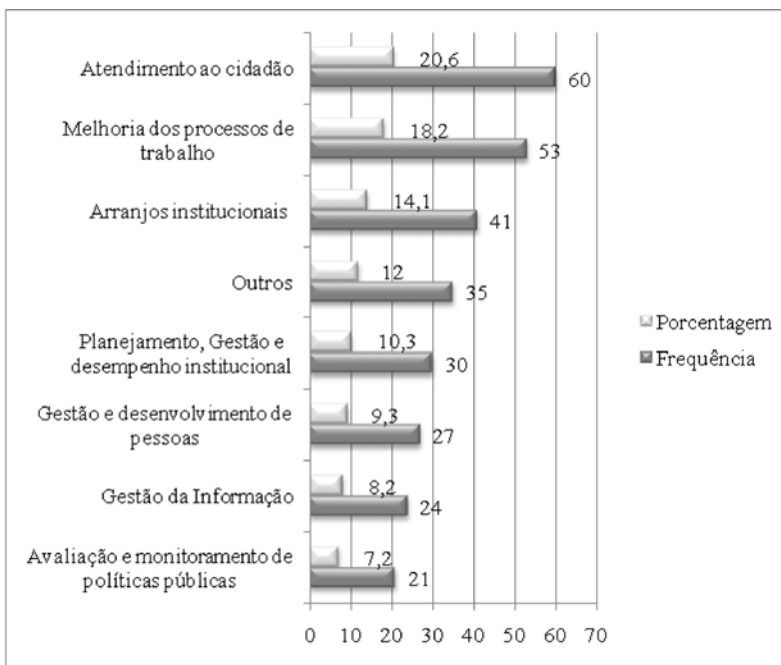


Gráfico 2: Porcentagem e frequência dos premiados por área temática (de 1996-2008)⁶

Essas três áreas coadunam-se com as prioridades da gestão do governo federal que vêm sendo impulsionadas e indicam o foco na melhoria dos resultados dos serviços ofertados aos cidadãos, o que exige, por sua vez, investimentos em novos processos de trabalho e em novos arranjos institucionais.

A pesquisa sobre a sustentabilidade das experiências premiadas em 11 edições do Concurso (1996-2006), desenvolvida por amostragem, apresentou resultados bastante favoráveis no que diz respeito ao enraizamento das inovações nos órgãos que as geraram e ao seu progressivo aperfeiçoamento. Dos 138 casos pesquisados (51% do universo de 271 premiadas), apurou-se que 98 deles (71%) estavam em funcionamento, evidenciando que as inovações bem sucedidas têm

conseguido superar os percalços das mudanças políticas e administrativas no setor público. Como um possível fator para a sustentabilidade, aponta-se o esforço das lideranças e das equipes que conceberam e implementaram os projetos para a continuidade dos mesmos, por meio de formas de planejamento e gestão estruturadas, e de canais de comunicação e interação com redes profissionais e instituições públicas que trabalham com temas afins.

Quanto à disseminação das inovações, outra pesquisa da ENAP, em que foram entrevistados 35 responsáveis por iniciativas premiadas, apurou que 16 (45,7%) dessas iniciativas foram transferidas para outros órgãos. Estima-se que o caráter “internalista” das experiências, que pouco se articularam com redes profissionais, tenha sido o fator principal dessa situação, o que coloca a necessidade de um esforço adicional por parte das instituições para que as iniciativas possam ter maior interação e visibilidade a fim de gerar estímulos para inovações no setor público.

¹ Conferir o Regulamento na 13ª edição do Concurso Inovação.

² Após avaliação da 12ª edição, feita pelo Comitê Julgador e pela Coordenação do Concurso, decidiu-se excluir o critério “potencial para adaptação a novos contextos” utilizado para a 13ª edição, uma vez que é difícil aferir objetivamente esse quesito.

³ A 12ª edição deu início à inclusão do prêmio Destaque de gestão de políticas públicas de inclusão social, patrocinado pela Cooperação Espanhola. E a partir da 13ª edição, o Concurso passou a contar com a colaboração na premiação da Escola Canadense do Serviço Público e da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional.

⁴ Essa concepção de iniciativas inovadoras consta do Regulamento da 13ª edição do Concurso (2008), em seu item 2.

⁵ FERRAREZI, Elisabete; AMORIM, Sônia. *Concurso Inovação na Gestão Pública Federal: análise de uma trajetória*. Cadernos ENAP, 32. Brasília: ENAP, 2007, pp. 15-17.

⁶ Como as áreas temáticas variaram ao longo das edições, para fins da análise elas foram agrupadas nessas oito categorias.

Área temática

Arranjos institucionais
para coordenação e/ou
implementação de
políticas públicas

Eco Postal – Um programa socioambiental com geração de emprego e renda

*Diretoria regional do Paraná
Empresa Brasileira de Correios e
Telégrafos (EBCT)*

Na Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (EBCT), um grande número de empregados recebe uniformes com periodicidade semestral, o que inclui também a troca periódica dos malotes inutilizados pelo desgaste. Por questões de segurança, todo esse material inservível era destinado ao aterro sanitário. Mas, desde 2004, foi encontrado um novo destino para esses objetos a partir das cooperativas formadas em convênio com a Universidade Federal do Paraná, Associação Comercial do município de Toledo e Organizações Não-Governamentais (ONGs). As cooperativas transformam artesanalmente esse material em vários produtos que geram emprego e renda, especialmente para as famílias que, em muitas situações, viviam do subemprego.

Isso demonstra a importância que a empresa confere às ações de responsabilidade social que ultrapassam a oferta de serviços com qualidade à comunidade, assegurando que todo o processo de trabalho seja feito de forma socialmente responsável. Este programa gera emprego e renda para aproximadamente 50 famílias em todo o estado, com projeto de ampliação para outras regiões.

Caracterização da situação anterior

Os Correios do Brasil geram uma grande quantidade de resíduos e sucatas. São pneus, móveis, bicicletas, veículos, microcomputadores, balanças, entre outros. Para assegurar operações seguindo critérios padronizados, legais e seguros, os procedimentos de descarte estão descritos em manuais (Quadro 1). Entre os tipos de resíduos, os tecidos eram os que mais impactavam o meio ambiente, já que alguns levam de 100 a 400 anos para se decompor.

Quadro 1: Tipos de materiais descartados e exemplos da padronização do descarte

	Matriz de Resíduos
Orgânicos	Restos de comida, cascas de frutas e verduras, grama e galhos pequenos.
Rejeitos	Papel higiênico, absorventes íntimos, palitos de dentes e filtro de cigarro.
Rejeitos Perigosos	Lâmpadas fluorescentes, filtros de ar condicionado, baterias e pilhas.
Recicláveis	Papelão, papel, tecidos, lona, plásticos em geral e metais.

Malotes de lona resistente são utilizados diariamente para transportar e proteger documentos trocados por vários clientes dos Correios. Os carteiros e atendentes recebem, a cada semestre, um novo conjunto de uniforme, composto de calça, camisa e tênis. Encontrar uma forma que combinasse o descarte com algum tipo de reaproveitamento sempre foi um desafio presente na Missão, Valores e Políticas da ECT.

A matriz de resíduos apontava para a necessidade urgente de melhor aproveitar os materiais inservíveis descartados. A sociedade atual exige, do administrador consciente, uma postura inovadora e

proativa ante às situações-problema. Assim, em 2004 foi realizada a primeira experiência, doando malotes para a recém-fundada cooperativa de artesãos, que transformavam malotes em bolsas, mochilas, porta-níqueis, sacolas de mercado entre outros e, para tanto, precisavam de matéria-prima.

Os Correios possuíam o material de que eles precisavam, mas a idéia de doar essas sucatas parecia inicialmente algo inviável. Com muita persistência, obtivemos autorização dos superiores em Brasília para doarmos os malotes inservíveis que estavam aguardando documentação para serem encaminhados ao aterro sanitário. Vimos que uma simples, mas importante atitude mudava a realidade histórica na Empresa e contribuía para geração de emprego e renda para muitas famílias.

Descrição da iniciativa

Em 2004, a ECT/DR/PR contratou consultoria externa para orientar a realização de levantamento do seu sistema de gestão ambiental. Preocupada com a política socioambiental e sua responsabilidade socioempresarial, a empresa buscava o aprimoramento contínuo de seus processos. Essa consultoria, com a participação de empregados, realizou um diagnóstico completo, utilizando a metodologia baseada na ISO 14001¹. Essa iniciativa na área ambiental estava em consonância com a autoavaliação do nível de gestão da responsabilidade social de acordo com a metodologia desenvolvida pelo Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social.

Na primeira autoavaliação, ocorrida em 2003, a Gestão Ambiental foi apontada como o indicador mais frágil da Diretoria dos Correios do Paraná. De posse do resultado do questionário, ações e projetos foram desenvolvidos para colocar a Empresa alinhada com as políticas de respeito e serviço ao cidadão, sem abrir mão das questões sociais e ambientais. Foram, então, encetados projetos e ações tendo como horizonte a perspectiva de empresa cidadã.

Os carteiros e atendentes recebem, a cada semestre, novo conjunto de uniforme, composto de calça, camisa e tênis. No Brasil, temos mais de 50 mil carteiros, sendo assim possível deduzir a grande quantidade de uniformes que, cotidianamente, é incinerada em fornos ou depositada em aterros sanitários, país afora. O mesmo acontece com o descarte de malotes velhos, que são periodicamente substituídos por novos. Na Diretoria Regional do Paraná esses materiais ganharam novo destino (Tabela 1).

Tabela 1: Relação entre os itens descartados e sua respectiva redução do impacto ambiental e número de famílias atendidas

Item	Redução do impacto ambiental	Nº de famílias atendidas
Malotes	25 Toneladas	40
Camisas	13 Toneladas	50
Calças	6 Toneladas	90
<i>Total</i>	<i>44 Toneladas</i>	<i>90</i>

A Universidade Federal do Paraná (UFPR) tem um programa que apoia iniciativas das comunidades populares visando à geração de emprego e renda, oferecendo assessoria administrativa, contábil, jurídica e de capacitação feita por equipe multidisciplinar, composta por docentes, técnico-administrativos e acadêmicos da Universidade. Mediante processo de doação, passamos à UFPR os malotes “inservíveis”, que são destinados a mulheres residentes no município de Mandirituba, organizadas em Cooperativa (Cf. Tabela 2). Elas ganham sustento de suas famílias, fazendo bolsas e outras peças de artesanato, a partir da reutilização dos malotes descartados pelos Correios.

Antes da doação, a entidade tem de apresentar projeto a ser executado com as sucatas. Depois as logomarcas retiradas dos uniformes nos são enviadas, bem como amostras do produto final.

Periodicamente, visitamos as entidades beneficiadas e solicitamos relatórios dos beneficiados com a ação dos Correios do Paraná.

Tabela 2: Quantidade de material doado

Malotes	58.000 Kg
Camisas	53.000 Kg
Calças	15.000 Kg
Jaquetas	4.000 Kg

Objetivos a que se propôs e resultados visados

O Programa Eco Postal foi criado com os seguintes propósitos:

a) Dar novo destino à grande quantidade de sucata de malotes e uniformes que até então eram depositados em aterro sanitário, o que proporcionava a ocorrência de impactos ambientais negativos. O resultado esperado abrange uma diminuição desse prejuízo ambiental com a reciclagem do material descartado.

b) Dar oportunidade a cooperativas e associações que reaproveitam os objetos descartados, gerando emprego e renda para suas famílias.

c) Alinhar Missão, Valores e Planejamento Estratégico dos Correios com os apelos de governo e sociedade para um modelo de desenvolvimento sustentável. Esse modelo deve ter como preocupação básica vencer os desafios colocados pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) ² que salientam, entre outros aspectos, a importância do reconhecimento de uma interdependência entre crescimento, redução de pobreza e desenvolvimento sustentável.

Ao longo de três anos do programa, foram acumulados números que impressionam pela grandeza, com retorno de cidadania e autonomia das entidades.

Público-alvo da iniciativa

No princípio, o público-alvo direto foi um grupo de mulheres residentes no município de Mandirituba, na região metropolitana de Curitiba, membros da Coopermandi – Cooperativa de Artesãos e Pequenos Produtores Rurais de Mandirituba. Na seqüência, o programa foi estendido a grupos que se formaram nos municípios de Toledo (Coopermesa), Porecatu e Matinhos, aproveitando, além da lona, os tecidos utilizados nas calças e camisetas de uniformes de carteiros.

Com a adoção do programa, as mulheres, que até então não tinham contato com o emprego formal, passaram a ser reconhecidas em seus municípios, participando de feiras e eventos regionais e nacionais. O reconhecimento foi alcançado, incorporando renda e cidadania.

Concepção e trabalho em equipe

O órgão que prepara a documentação para alienação de material inservível enviou uma Requisição de Material e Serviço, solicitando autorizar contratação de empresa para descaracterizar, destruir e enviar para o aterro sanitário aproximadamente duas mil peças de uniforme de carteiros e atendentes de guichês, com o custo aproximado de R\$ 2.400,00 por demanda.

O diretor-adjunto enviou correspondência ao presidente da ECT, no dia 27 de dezembro de 2005, expondo que a destruição das peças de uniforme gerava custo desnecessário para a estatal, ao tempo em que associações de moradores, cooperativas de artesãos, ONGs necessitavam daquele tipo de material para o ensino do ofício de corte e costura, bem como para transformar os uniformes em outras peças de vestuário. Com isso, haveria ganho de todas as partes: a empresa, com economia dos valores para promover descarte; a sociedade, por obter renda a partir de materiais reutilizados, e o meio ambiente, que deixaria de receber quantidade imensa de produtos em aterro sanitário.

No dia 15 de fevereiro de 2006, recebemos documento autorizando a continuidade da doação de sucata de malotes postais

e incluindo no rol das doações outras peças do uniforme de carteiro: calças, camisas e tênis. O documento definiu que o procedimento fosse adotado em nível nacional e de forma corporativa.

A partir dessa autorização, a Diretoria Regional do Paraná passou a receber de outros estados da federação quantidade enorme de malotes e uniformes, o que significou também redução de gastos com descarte e minimização do impacto ambiental em outras partes do país. Departamentos em Brasília foram fundamentais para obter autorização dos órgãos superiores, sem os quais as doações não teriam respaldo legal. Entre esses, é oportuno citar a ASOCI – Assessoria de Ações Sociais e o Departamento de Suprimento, que teve importante envolvimento durante o processo.

Ações e etapas da implementação

Várias reuniões ocorreram com os representantes da Universidade Federal do Paraná e os beneficiários do programa a fim de detalhar ações que seriam implementadas pelas entidades receptoras, como condição para receber o apoio técnico dos Correios e também a cessão do material a ser descartado. Buscou-se definir como a ECT poderia aderir ao programa, não simplesmente como instituição doadora de materiais inservíveis, mas como promotora de desenvolvimento e geradora de uma nova cultura. Assim, definiu-se:

- Apoio na criação e manutenção de cooperativas e associações;
 - Formalização do processo de doação;
 - Acompanhamento das ações das entidades receptoras de doações, com o objetivo de padronizar métodos e de obter indicadores para avaliação do programa;
 - Reuniões de avaliação, com a Universidade Federal do Paraná e parceiros;
 - Solicitação de apoio a outras diretorias regionais, para encaminhamento de matéria-prima;

- Apresentação do projeto e promoção de mostra dos produtos desenvolvidos pelas entidades, quando de visitas aos Correios de outros estados, a fim de incentivar doações;
- Ampliação da rede de Cooperativas e de parceiros;
- Participação em feiras, exposição e outros eventos que divulgam as ações de Responsabilidade Social, promovendo as entidades conveniadas.

A estratégia sempre se baseou no apoio à comunidade, ressaltando-se que a experiência é extremamente positiva pelos resultados que vem alcançando. Uma das cooperativas ampliou de tal forma sua participação que, hoje, além dos Correios, possui parceria com outras empresas.

A Universidade Federal do Paraná, além do apoio institucional, criação da Cooperativa, vem, ao longo do processo, colocando, à disposição das mesmas, estagiários das áreas de *design* e moda, para orientar as profissionais em relação ao mercado. Oferece ainda, enquanto incubadora, instrumentos de controle e avaliação do empreendimento.

A partir da doação de malotes pelos Correios, outras instituições se tornaram parceiras por terem a mesma “matéria-prima”, a exemplo de Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e Exército Brasileiro. O Banco do Brasil concedeu, também, crédito especial para a Cooperativa, o que possibilitou a compra de máquinas de costura e acabamento.

Recursos utilizados

Não ocorre a alocação de recursos financeiros diretamente no programa.

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

Um dos diferenciais deste programa é exatamente a alocação de poucos recursos humanos e nenhum recurso financeiro direto.

As pessoas envolvidas na montagem do processo de doação, contagem dos malotes e entrega às cooperativas pertencem ao núcleo de Responsabilidade Socioambiental da Regional. Os recursos utilizados na iniciativa são baixos, considerando-se que a rede de logística dos Correios do Brasil possibilita circular as sucatas nos veículos que compõem a malha postal.

A rede de voluntários existente nos Correios contribui, quando necessário, nas atividades de disseminação de processos desse gênero.

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

Cabe salientar que, além de não ocorrer o aporte de recursos diretos, economizamos aproximadamente R\$ 7.500,00 ao ano na Diretoria Regional dos Correios do Paraná, por não contratarmos os serviços de descarte do material nos aterros sanitários.

Caracterização da situação atual

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

As doações são autorizadas após apresentação de projeto e objetivo das instituições solicitantes. Como critério básico para viabilidade do projeto e também para as suas avaliações subsequentes, a EBCT utiliza o número de famílias atendidas e a essa quantia relaciona-se a quantidade de produção, bem como a aceitação do produto no mercado.

Além disso, há o monitoramento da descaracterização dos produtos doados e também dos modelos produzidos pelas instituições. Este monitoramento é feito por meio de visitas para verificação da real utilização dos materiais doados e geração de recursos para a entidade.

Exigimos documentos, certidões, estatuto, objetivando assegurar a idoneidade das entidades e que elas tenham mecanismos de distribuição dos recursos auferidos, assim como disponham de meios

de controle de produção e ofereçam transparência de dados, entre outros itens. Finalmente, o processo de doação recebe a avaliação da Assessoria Jurídica.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

A **Coopermandi** iniciou suas atividades reunindo algumas mulheres, trabalhadoras rurais, que visavam vender produtos agrícolas e ervas medicinais. Com o auxílio da Incubadora Tecnológica de Cooperativas (ITCP), órgão ligado à Universidade Federal do Paraná, houve realinhamento das atividades. A entidade obteve financiamento do Banco do Brasil, com o qual comprou máquinas e, a partir das doações de sucata de malotes, deu início à confecção de bolsas e outros itens de artesanato. Atualmente, 30 mulheres participam do programa.

A **Coopermesa** foi idealizada a partir da constatação de uma pesquisa acadêmica em uma escola estadual em um bairro da cidade de Toledo – PR, onde havia um número considerável de famílias mono parentais, ou seja, de mulheres que dirigem seus lares.

Em 2005, um levantamento realizado apontou cerca de 30 mulheres com esse perfil. Destas, cerca de 16 aceitaram participar do projeto de Mulheres Empreendedoras Sociais em Ação (Mesa), que está sendo desenvolvido há mais de dois anos.

O objetivo é promover a capacitação e a realização individual e comunitária de mulheres chefes de família, contribuindo para promover inclusão social, elevando a autoestima, valorização e potencialização humana.

Esse objetivo foi concretizado por meio da constituição da cooperativa Coopermesa, em março de 2007, que possibilitou o desenvolvimento de várias atividades, iniciadas com a confecção de bolsas e tapetes para comercialização.

A Coopermesa está recebendo o apoio da comunidade local e da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos através da doação

de malotes e uniformes para a transformação em produtos que são comercializados. Já foram doados aproximadamente 25.000 camisetas e 5.000 malotes, que geraram um movimento financeiro de aproximadamente R\$ 15.000,00.

As demais iniciativas já estão colocando seus produtos no mercado. Entretanto, ainda se encontram, em fase de formação, desenvolvimento e avaliação.

Estão em funcionamento, com estruturação e registradas como cooperativas, tanto a Coopermandi – Mandirituba quanto a Coopermesa – Toledo. Há, porém, algumas que estão na etapa de formação, mas se encontram em fase de formação, por necessidade de documentação formal: a nova Cooperativa de Matinhos/Paranaguá, a Cooperativa de Ponta Grossa, a Cooperativa de Maringá, as Cooperativas de Curitiba (Associação Renascer – Guabirota e Associação Igreja Adventista do Boqueirão), o Serviço de Obras Sociais de Porecatu, o Movimento para Libertação de Vidas de Cascavel, além da Casa de Maria de Toledo.

Lições aprendidas

Ao longo do processo, que já dura quatro anos, vários obstáculos foram enfrentados: implementar a nova cultura de doações, flexibilizar as regras burocráticas que inibem ações de inclusão social, encontrar entidades legalizadas e abertas a empreender negócios dentro de uma concepção que permita controles por indicadores balizados pela transparência.

Superadas essas barreiras, observam-se pessoas que tiveram sua autoestima elevada, ficando entusiasmadas por estar construindo seu próprio destino. Os funcionários da empresa também se sentem realizados por entenderem que a ECT abre oportunidades e apóia programas de inclusão social. Ao encontrarem algum produto confeccionado pelas cooperativas, sentem orgulho da empresa em que trabalham.

Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados

Entre os principais obstáculos encontrados, podemos destacar a dificuldade inicial de comercializar o produto. Promover a divulgação dos produtos ao público, destacando o apelo ambiental que eles representam, foi a forma de torná-los mais conhecidos. Um *design* mais arrojado e várias exposições e participações em feiras e eventos, bem como a procura da mídia, permitiram que o produto alcançasse mais credibilidade.

Fatores críticos de sucesso

Foi muito importante para o sucesso da iniciativa o apoio de instituições como a Universidade Federal do Paraná, a Associação Comercial de Toledo, as prefeituras municipais, bem como outras diretorias regionais dos Correios que enviam sua sucata de malotes e uniformes, face à demanda já existente, mídias especializadas local e nacional que divulgam boas iniciativas. A Administração Central da ECT, em Brasília, que apóia e repercute ações e, com isso, impulsiona outros estados, estimula o surgimento de iniciativas similares à do Paraná.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?

Primeiramente, tendo sido concebida em órgão público, a iniciativa rompeu paradigmas. Igualmente, pode ser estendida a outras entidades: forças armadas, polícia militar e outras instituições, privadas ou estatais, que utilizam uniformes e os descartam em aterros sanitários.

A medida abre horizontes para doação e reciclagem de outros tipos de sucata, que são descartáveis para a empresa, mas podem e devem ser reaproveitados por outras entidades.

A ECT entendeu o papel de empresa cidadã e buscou incorporar ações de responsabilidade social, adotando métodos e indicadores assim reconhecidos. Para isso, estabeleceu parcerias com outras instituições e governo, objetivando atender a população carente e contribuindo, desse modo, para a melhoria do seu entorno, das pessoas e do meio ambiente.

Eco Postal – Um programa socioambiental com geração de emprego e renda

Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
Diretoria Regional do Paraná

Responsável

Areovaldo Alves de Figueiredo
Diretor Regional Adjunto

Endereço

Rua João Negrão, 1251 – 4º andar, Curitiba - PR
CEP: 80002-900
Telefone: (41) 3310 2109
Fax: (41) 3310 2106
areovaldo@correios.com.br

Data de início da Implementação da Iniciativa

Abril de 2004

Programa Caminho da Escola

*Diretoria de Administração de
Tecnologia*

*Fundo Nacional de Desenvolvimento
da Educação (FNDE)*

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) concebeu o modelo do Programa Caminho da Escola almejando uma solução aos problemas enfrentados no âmbito do transporte escolar. Desde o princípio, o programa procurou alcançar resultados concretos e eficientes para transpor as conhecidas dificuldades de veículos que trafegam na zona rural e enfrentam condições severas de operação como vias sem asfaltamento, com poeira, lama, buracos, pontes precárias e mata-burros, assim como as embarcações, que navegam com estiagens e enchentes por rios caudalosos e com grande incidência de troncos e galhos, sem píer para atracação.

A fim de facilitar esse processo de melhoria da gestão de transporte escolar, foi disponibilizada aos municípios, estados e Distrito Federal uma linha de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES) com menores juros de mercado e extenso prazo para quitação, facultando-lhes um modelo de compras que reduziu expressivamente os custos e lhes isentou do processo licitatório para a aquisição de veículos que atendem rigidamente a especificações próprias e que contam com chancela de qualidade e conformidade.

Caracterização da situação anterior

O Ministério da Educação (MEC) executa dois programas voltados ao transporte dos estudantes: o Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE) e o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate).

O PNTE foi criado por meio da Portaria Ministerial nº 955, de 21 de junho de 1994, com o objetivo de contribuir financeiramente com os municípios e organizações não-governamentais (ONGs) para a aquisição de veículos automotores zero quilômetro, destinados ao transporte diário dos alunos da rede pública de ensino fundamental residentes na área rural e das escolas de ensino fundamental que atendam alunos com necessidades educacionais especiais.

A partir de 2004, o Programa Nacional de Transporte Escolar foi modificado e, agora, consiste no repasse de recursos financeiros somente às organizações não-governamentais sem fins lucrativos que mantenham escolas especializadas de ensino fundamental, atendendo até 100 alunos com necessidades educacionais especiais.

O Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate) foi instituído pela Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, com o objetivo de garantir o acesso e a permanência nos estabelecimentos escolares dos alunos do ensino fundamental público residentes em área rural que utilizem transporte escolar, por meio de assistência financeira, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios.

O Pnate consiste na transferência automática de recursos financeiros, sem necessidade de convênio ou outro instrumento congêneres, para custear despesas com a manutenção de veículos escolares pertencentes à esfera municipal ou estadual e para a contratação de serviços terceirizados de transporte, tendo como base o quantitativo de alunos transportados e informados no censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC), relativo ao ano anterior ao do atendimento.

Em novembro de 2003, o INEP realizou um levantamento, em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), sobre o custo/aluno no transporte escolar e as reais condições do sistema no país que coletou dados em 218 municípios, em dezenove unidades da federação. Embora pouco representativo do ponto de vista estatístico, posto que teve caráter declaratório e voluntário, o levantamento nos permitiu ter uma visão ampla do transporte escolar no Brasil.

O objetivo do levantamento foi de oferecer subsídios para o desenvolvimento de ações e planejamento de políticas públicas, que possam garantir uma melhor qualidade do ensino.

Os resultados apresentaram informações sobre o valor custo/aluno (alunos transportados, quilometragem, custo diário), condições da frota de veículos (tempo de uso, propriedade e adequação para o transporte escolar), recursos investidos na manutenção do sistema, sobre as escolas que atendem alunos usuários, como também apresentam estimativas das próprias Secretarias Municipais de Educação a respeito da quantidade de alunos que poderiam estar fora da sala de aula por falta de transporte escolar.

Entre os dados não menos importantes do levantamento, extraímos alguns que traduzem, sintomaticamente, as razões de um cenário negativo dos programas PNTE e Pnate:

- Com relação aos recursos transferidos aos 218 municípios estudados para a manutenção do transporte escolar no mês de novembro de 2003, comparado ao custo realizado, ficou revelado que, na abrangência Brasil, Região Geográfica, Unidades da Federação e Municípios, ressalvadas raras exceções, todas as regiões apresentaram déficit que montou naquele mês R\$ 965.690,85;

- Informações originárias das próprias escolas, alvo dos levantamentos, apontaram para uma estimativa de 23.294 alunos que poderiam, naquele exercício, estar fora das salas de aula por falta de transporte escolar. Desse total, 55,34% da região Nordeste, 31,93 da região Norte, 7,54% da região Sul, 4,13 do Centro-Oeste e 1,02% do Sudeste, evidenciando-se que justamente os percentuais mais significativos situavam-se nas regiões mais carentes do país.

Em paralelo, o FNDE, por meio do Ceftru – Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes da Universidade de Brasília (UnB) coletou outras informações, dados estatísticos e informações sobre as reais necessidades do transporte escolar rural em uma pesquisa em cerca de 4.500 municípios.

Os resultados mostraram-se alarmantes quando nos deparamos com 8,4 milhões de estudantes da educação básica pública, que vivem em áreas rurais, e são conduzidos, em sua grande maioria, por veículos totalmente inadequados, ou seja, ônibus muito velhos e em péssimas condições de conservação, vans totalmente sem segurança, caminhões, e até mesmo tratores, como foi mostrado pela imprensa brasileira, sem mencionar as crianças das regiões ribeirinhas, que passam muitas vezes até seis horas dentro de uma pequena embarcação sem as mínimas condições de segurança e conforto.

Alguns fatores justificaram e exigiram medidas que possibilitassem um maior equilíbrio entre a demanda e os meios necessários para atendê-la, como a inexistência de transporte suficiente para a demanda; as dificuldades das prefeituras para a aquisição, não só pelas questões relativas a licitações, mas, especialmente, pelos poucos recursos disponíveis; o sabido mau estado de conservação dos poucos veículos existentes; a utilização de veículos inadequados ao transporte de alunos; os retraídos resultados das ações do MEC, uma vez que os recursos disponibilizados pelo FNDE para a aquisição de veículos e para a manutenção do sistema mostraram-se insuficientes para satisfazer as necessidades da maioria dos municípios do país.

Descrição da iniciativa

O programa Caminho da Escola foi concebido como um modelo que integra diferentes instituições governamentais e privadas, agindo conjuntamente para solucionar de maneira relevante o problema de transporte escolar rural, tentando ultrapassar as grandes dificuldades de acesso e complicadas condições de operação no interior do país. Com esse intuito, foi disponibilizado um crédito

especial aos municípios, estados e Distrito Federal, facultando-lhes, assim, um modelo de compras com custos reduzidos para a aquisição de veículos para o transporte escolar aqui especificado.

Objetivos a que se propôs e resultados visados

O objetivo principal dessa iniciativa é a melhoria do serviço de transporte escolar rural. Evidentemente, é sabido o precário estado das estradas brasileiras e a dificuldade de manutenção das mesmas. Além disso, o transporte rural tem as suas dificuldades específicas, como as longas distâncias, veículos desconfortáveis e a falta de equipamentos de segurança. Assim, esse programa teve como foco o aspecto de melhora da frota existente, visando alcançar os seguintes resultados:

1) Padronização das especificações dos ônibus e embarcações destinados ao transporte escolar rural, visto que os ônibus enfrentam condições severas de operação como, por exemplo, vias não pavimentadas, poeira, lama, buracos, pontes precárias e mata-burros, assim como as embarcações, que navegam por rios caudalosos e com grande incidência de troncos e galhos, sem píer para atracação, e sujeitos a estiagens e enchentes;

2) Disponibilização aos municípios, estados e Distrito Federal de uma linha de crédito concedida pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES) com os menores juros do mercado e um extenso prazo para quitação;

3) Adoção de um modelo de compras que traz redução significativa de preços e desonera os municípios, estados e Distrito Federal do processo licitatório;

4) Redução dos preços dos veículos, que atendam rigidamente às especificações, através da desoneração da carga tributária federal e estadual; e

5) Garantia de que cada um dos veículos, antes de serem entregues aos municípios, estados e Distrito Federal, passe por vistoria e receba um selo que ateste sua qualidade e conformidade com as especificações adotadas.

Público-alvo da iniciativa

O programa atinge diretamente os alunos da educação básica da zona rural dos sistemas estadual e municipal, do Distrito Federal, estados e municípios brasileiros.

Indiretamente, os próprios municípios, estados e Distrito Federal são beneficiados, pois têm a possibilidade de acesso a uma linha de financiamento com excelentes condições de juros e prazos, ficam isentos do processo licitatório e de todos os tributos estaduais e federais, além de poderem adquirir veículos novos, confiáveis e que atendem às suas reais necessidades.

Ainda de forma indireta, o setor produtivo é beneficiado, pois foi criado um novo e significativo nicho de mercado que envolve diversos segmentos, como os fabricantes de chassis, carrocerias, fornecedores de tecnologia, mobiliário, estaleiros, entre tantos outros.

Concepção e trabalho em equipe

Os municípios brasileiros sofrem em sua grande maioria da carência de recursos, não somente financeiros, mas principalmente humanos, dificultando sobremaneira a concretização dos processos de compra.

Pensando em todas as questões envolvidas, o MEC, na figura de seu Secretário-Executivo encomendou à Diretoria de Administração e Tecnologia do FNDE um modelo que pudesse atender às necessidades dos municípios, proporcionando economia de escala, porém, sem perder de vista a lisura e a transparência em todas as etapas do processo.

O modelo concebido, conforme abaixo mencionado, envolveu não somente a Presidência e diversas coordenações do FNDE, como também uma série de parceiros externos, apresentando destaque em quatro pontos chaves, quais sejam:

Recursos financeiros

Para sanear esse problema, recorremos ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que se mostrou

extremamente receptivo e concedeu inicialmente uma linha de crédito no valor de R\$ 300 milhões, passando, em um segundo momento, para R\$ 600 milhões, com uma taxa de juros de apenas 4% ao ano, ou seja, a menor taxa do mercado, carência de seis meses para iniciar o pagamento após a efetiva entrega do veículo e financiamento em 72 parcelas.

A concessão do montante de recursos disponibilizado pelo BNDES contou com a anuência e a aprovação das concessões de operações de crédito pelo Conselho Monetário Nacional (CMN), e com a análise e aprovação de cada uma das solicitações dos municípios, pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Em maio de 2008, o Congresso Nacional aprovou emenda parlamentar concedendo R\$ 90 milhões para a aquisição direta pelo FNDE de ônibus, que foram destinados a 635 municípios carentes, através da assinatura de um convênio durante a marcha dos prefeitos, salientando que, nesse caso, não é exigida a contrapartida do município.

Carga tributária

No quesito carga tributária, contamos com a colaboração da União e dos Estados, com a aprovação pelo Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) da isenção do ICMS e redução a zero das alíquotas do IPI, PIS e Cofins, pelo Congresso Nacional.

Especificação e padronização de veículos adequados para utilização em área rural

O processo de especificação e padronização dos ônibus e embarcações vem sendo conduzido pelo FNDE, em parceria com o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), com o Centro de Formação de Recursos Humanos em Transportes da UnB (Ceftru), com o setor produtivo, além de consideráveis contribuições de outros órgãos governamentais e instituições privadas.

De acordo com pesquisas realizadas, os ônibus que atualmente trafegam na zona rural são, em sua maioria, as sucatas provenientes

da zona urbana que, além de não apresentarem as características adequadas às condições severas de rodagem, típicas de estradas de terra, são muito velhos e propícios à quebra, causando muito transtorno aos alunos transportados.

Esse quadro, em poucos anos, será alterado de forma considerável, pois os ônibus que estão sendo especificados pelo programa deverão evoluir no sentido de estarem inteiramente adequados às condições da zona rural.

No que tange às embarcações, os obstáculos foram enormes, pois não havia qualquer parâmetro anterior do qual pudéssemos partir e o setor produtivo é pulverizado e pouco preparado para a demanda do programa. No entanto, em um curto intervalo de tempo, estaremos realizando o primeiro Pregão Eletrônico para Registro de Preços das embarcações, que serão inovadoras e adequadas ao transporte eficiente e seguro de crianças.

Processo licitatório

De nada serviria os recursos financeiros, as isenções fiscais e as especificações dos veículos obtidos, se o processo de compra não pudesse ser centralizado para o necessário ganho de escala que o vulto do programa exige.

Foi com esse propósito que nos valem da modalidade licitatória de Pregão Eletrônico por Registro de Preços, onde o FNDE realiza o Pregão e todos os entes federados que estejam interessados em adquirir os veículos do programa solicitam, através de ofício, a sua adesão à Ata de Registro de Preços do Pregão em questão.

Ações e etapas da implementação

Depois de resolvidos os problemas fundamentais, publicamos a Resolução FNDE/CD nº 3, de 28 de março de 2007, contendo todas as regras, e confeccionamos uma Cartilha do Programa Caminho da Escola, que foi encaminhada a todos os entes federativos.

Conforme as normas do Programa Caminho da Escola, a sua execução adota os seguintes passos:

I) o FNDE disponibiliza em seu sítio na internet a relação dos municípios, estados e Distrito Federal com o quantitativo de veículos que cada um pode pleitear baseado na quantidade de alunos transportados da zona rural, assim como o Termo de Adesão que cada um deve preencher e entregar ao agente financeiro de sua escolha;

II) os municípios, estados e Distrito Federal preenchem o Termo de Adesão e o entrega ao agente financeiro;

III) os agentes financeiros analisam o risco de crédito e, se aprovado, enviam ao BNDES o Termo de Adesão;

IV) o BNDES avalia se o solicitante está apto a receber o crédito e, em caso afirmativo, emite o Termo de Habilitação aos agentes financeiros;

V) os agentes financeiros fazem análise prévia da documentação necessária prevista no Manual de Instrução de Pleitos (MIP), assinam a Proposta Firme e enviam para a STN;

VI) a STN confere a documentação e, caso atenda a todos os requisitos, autoriza a operação de crédito;

VII) municípios, estados e Distrito Federal com operações autorizadas solicitam adesão à Ata de Registro de Preço ao FNDE;

VIII) o FNDE consulta o fornecedor vencedor do certame e encaminha aos interessados a autorização de adesão e a documentação do referido pregão;

IX) os municípios, estados e Distrito Federal solicitam ao agente financeiro o encaminhamento da Proposta de Abertura de Crédito para o BNDES;

X) o BNDES aprova a abertura de crédito e comunica ao agente financeiro;

XI) o agente financeiro contrata a operação de financiamento com o interessado e o autoriza a contratar o fornecedor para faturar o(s) veículo(s);

XII) o fornecedor fabrica o veículo e o submete ao Inmetro para que o mesmo faça sua vistoria e entregue, em caso de total conformidade, seu Selo de Garantia que é condição para entrega do veículo;

XIII) o fornecedor entrega o(s) veículo(s) ao comprador e a documentação comprobatória ao agente financeiro;

XIV) o agente financeiro solicita ao BNDES a liberação dos recursos que, quando liberados, serão repassados diretamente aos fornecedores; e

XV) após a carência de seis meses o comprador começa a pagar pelo(s) veículo(s) em 72 (setenta e duas) parcelas.

Dando continuidade às ações previstas, realizamos diversas reuniões com o Ministério da Fazenda nas quais apresentamos a realidade vivida pelas crianças da zona rural e demonstramos que a renúncia fiscal proveniente da aquisição dos veículos adequados a esse tipo de transporte escolar representava muito pouco em relação aos benefícios trazidos, além de fomentar a indústria nacional com a criação de um novo nicho de mercado.

Vitoriosos, conseguimos, depois de muitas dificuldades, que os veículos do Programa Caminho da Escola pudessem ser adquiridos com total isenção de impostos federais e estaduais.

Em 1º de novembro de 2007, realizamos no Auditório do Inmetro a primeira Audiência Pública para fechamento das especificações dos ônibus escolares, que resultaram no Edital para o Pregão Eletrônico nº 53/2007, que foi aberto em 10 de dezembro de 2007 e gerou a Ata de Registro de Preços nº 01/2008, de 06 de janeiro de 2008, à qual já aderiram 1.022 municípios, num total solicitado de 1.857 ônibus, cabendo salientar que esse número ainda não foi maior em consequência do processo eleitoral.

Em 2008, realizamos duas Audiências Públicas no Inmetro, sendo que a primeira foi em 09 de abril de 2008 e teve por objetivo a aprovação do Modelo Conceitual das Embarcações para o programa; a segunda foi em 10 de junho de 2008 e visou ao avanço nas especificações dos ônibus do programa, visto que a Ata de Registro de Preços tem a vigência de um ano e, portanto, até o mês de dezembro, um novo Pregão Eletrônico para os ônibus deverá ter sido realizado.

Recursos utilizados

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

Os recursos humanos utilizados para a criação, implementação e monitoramento do programa são provenientes, no âmbito do MEC, da Diretoria de Administração e Tecnologia do FNDE e da Coordenação Geral de Transportes do FNDE. Contamos, ainda, com a colaboração constante do BNDES, no controle das operações de crédito, da STN, na análise e aprovação das operações de crédito solicitadas pelos entes, do Inmetro, na aprovação das especificações e inspeção dos veículos, do Ceftru, com seu conhecimento aprofundado da realidade vivida na zona rural, do setor produtivo, entre outros colaboradores eventuais.

Em primeira instância, os recursos financeiros eram provenientes exclusivamente do BNDES, que disponibilizou uma linha de crédito no valor de R\$ 600 milhões, tendo sido aberta, porém, a possibilidade de adesão ao Registro de Preços para entes que dispusessem recursos próprios totalizando R\$ 46.307.910,00 (quarenta e seis milhões trezentos e sete mil e novecentos e dez reais), além de recursos provenientes da própria União no valor de R\$ 90 milhões para aquisição direta no caso dos municípios muito carentes.

Os recursos tecnológicos estão sendo agregados ao programa na medida em que os veículos especificados dispõem do que existe de mais avançado em termos de equipamentos de segurança e comunicação, para garantir conforto e segurança aos alunos.

Adicionalmente, estamos nos valendo de recursos de Tecnologia da Informação através da utilização de um complexo Sistema Informatizado, desenvolvido inteiramente em ambiente Web, pela Coordenação Geral de Tecnologia e Informação do FNDE, que permeia todo o fluxo do programa, iniciando nas prefeituras solicitantes, passando pelo BNDES, STN e Inmetro, sendo que este registra as inspeções em cada um dos ônibus a serem entregues aos solicitantes e finaliza na entrega dos veículos.

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

Há cerca de um ano, o FNDE não dispunha de iniciativa, muito menos de recursos orçamentários que pudessem realmente resolver, mesmo que em médio prazo, um problema tão grave quanto o transporte escolar seguro e eficiente de crianças e jovens.

Atualmente, dispomos de especificações de ônibus e embarcações voltadas ao transporte escolar rural, aprovadas e certificadas pelo Inmetro, e cerca de R\$ 750 milhões de recursos disponíveis, dos quais já foram gastos R\$ 263.880.800,00 (duzentos e sessenta e três milhões oitocentos e oitenta mil e oitocentos reais), que foram suficientes para aquisição de 1.857 ônibus rurais, conforme quadro abaixo:

Dispêndio total por tipo de veículo			
	Quantidade	Preço Unitário	Valor Total
Ônibus de 44 lugares	724	172.700,00	125.034.800,00
Ônibus de 44 lugares adaptado	24	188.000,00	4.512.000,00
Ônibus de 31 lugares	592	126.750,00	75.036.000,00
Ônibus de 31 lugares adaptado	8	145.500,00	1.164.000,00
Ônibus de 23 lugares	500	114.000,00	57.000.000,00
Ônibus de 23 lugares	9	126.000,00	1.134.000,00
TOTAL	1.857		R\$ 263.880.800,00

Consideramos, portanto, que, em apenas um ano de vida do programa, avançamos de maneira surpreendente, pois conseguimos conceber um modelo que vem se mostrando eficaz e eficiente, sem agregarmos custos desnecessários, já que contamos com a dedicação dos servidores dos órgãos públicos envolvidos e com a colaboração voluntária do setor privado. Prevemos, ainda, que a partir de 2009 serão adquiridos pelo menos cinco mil novos veículos ao ano, totalmente padronizados e seguros, e a um custo muito abaixo dos valores praticados no mercado.

Caracterização da situação atual

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

O assunto transporte escolar é tratado pelo FNDE há vários anos, e conta com a parceria do Ceftru, que vem acumulando, nesse período, toda a sorte de dados estatísticos e informações sobre as reais necessidades do transporte escolar rural.

A partir desses estudos, o FNDE, em parceria com o Inmetro, Ceftru e setor produtivo definiu as primeiras especificações diferenciadas para ônibus, que embasaram a Ata de Registro de Preços nº 01/2008 em vigor, bem como as especificações das embarcações que, em breve, serão finalizadas e embasarão a primeira Ata de Registro de Preços deste tipo de veículo. Cabe salientar que esse é um fórum de discussão permanente que já está em processo de fechamento das próximas e mais evoluídas especificações dos ônibus.

A transparência do processo é garantida através da realização constante de Audiências Públicas, para aprovação das especificações, ocorridas no auditório do Inmetro.

Firmamos, ao longo do processo, um Acordo de Cooperação Técnica com o Inmetro que garante ao FNDE que todos os veículos fabricados para o Programa Caminho da Escola passem por uma vistoria detalhada, e somente sejam entregues aos municípios se não contiverem qualquer “não conformidade” e receberem o Selo de Qualidade do Inmetro.

O Ceftru iniciará em breve uma nova pesquisa de campo para aferição do grau de satisfação dos municípios com os ônibus especificados pelo programa, com o intuito de aprimorarmos cada vez mais, tanto as especificações quanto o processo de gestão do transporte escolar.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

Os resultados da iniciativa são reconhecidos por aspectos que envolvem especificações dos ônibus homologadas em Audiência

Pública realizada na sede do Inmetro, com características próprias ao transporte de escolares da zona rural. Igualmente, vale salientar a isenção total de impostos federais e estaduais para os ônibus e embarcações do Programa Caminho da Escola.

Além disso, podemos citar ainda como resultados alcançados:

1) Homologação da Ata de Registro de Preços dos ônibus escolares, válida pelo período de um ano, a contar de 6 de janeiro de 2008, resultado do bem sucedido Pregão Eletrônico nº 53/2007.

2) Criação de Grupos de Estudos voltados ao aprimoramento e evolução das especificações dos veículos do programa, dos quais participam FNDE, Inmetro, Ceftru e setor produtivo.

3) Adesão à Ata de Preços dos ônibus, por 1.022 municípios, totalizando a compra de 1.857 ônibus a um custo de R\$ 263.880.800,00 (duzentos e sessenta e três milhões oitocentos e oitenta mil e oitocentos reais), que já começaram a ser entregues em todas as regiões.

4) Aprovação em Audiência Pública, realizada na sede do Inmetro, do modelo conceitual das embarcações do Programa, sendo que as especificações que serão utilizadas para a realização de Pregão Eletrônico encontram-se em fase final de aprovação.

5) Implantação do Sistema Informatizado do Programa Caminho da Escola que registra e gerencia todas as fases do fluxo, desde a solicitação pelos municípios até a entrega dos veículos.

Lições aprendidas

Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados

Apesar de termos encontrado uma série de obstáculos, esses foram vencidos pelo esforço pessoal dos envolvidos e o apoio de instituições responsáveis no que concerne o objetivo principal da iniciativa, que trata da disponibilização de veículos para o transporte escolar.

Quando o BNDES disponibiliza uma linha de crédito, o ente interessado deve passar por um árduo processo junto à STN onde tem que provar, através de uma enorme quantidade de documentos, sua capacidade de endividamento, o que acaba muitas vezes inviabilizando a operação.

Cientes do risco envolvido fizemos um trabalho conjunto com os agentes financeiros credenciados pelo BNDES que atuaram diretamente nos municípios orientando e, na maioria dos casos, ensinando-os na preparação dos documentos que foram submetidos à STN, iniciativa esta que superou as expectativas, fazendo com que muitos municípios conseguissem inédita aprovação do crédito solicitado em tempo recorde.

O modelo licitatório, que era ponto crucial, para o sucesso do programa, mostrou-se eficiente, graças ao estudo detalhado do mercado de ônibus no Brasil, que foi elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV).

Fatores críticos de sucesso

Conhecimento profundo da realidade do transporte escolar rural, obtenção de uma linha de crédito de valor substancial, economia real de recursos públicos, transparência em todo o fluxo do processo, fiscalização rígida e, principalmente, a dedicação apaixonada de todos os recursos humanos que estiveram e continuam, de alguma forma, envolvidos no processo.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?

O Programa Caminho da Escola concebeu um modelo governamental totalmente novo para solução de um problema antigo, crônico, grave e que tem-se mostrado extremamente dispendioso para os cofres da União, trazendo consigo ideias práticas e concretas, quais sejam:

1) Com a adoção das especificações rigidamente padronizadas, ao longo dos anos o transporte escolar no Brasil vai ganhar a mesma notoriedade que possui, por exemplo, nos Estados Unidos, pois

estaremos aptos a substituir toda a frota existente, além de aumentá-la em muito, passando nossos ônibus e embarcações a figurarem com identidade própria, visto que as cores amarelo e preto, padrão do programa, assim como nos modelos americanos, serão imediatamente identificadas como portadoras de carga preciosa, ou seja, nossos alunos.

2) A modalidade de licitação adotada possibilita que, a qualquer tempo um ente público possa, da maneira que melhor lhe convier, quer seja por financiamento do BNDES, quer seja com recursos próprios, aderir ao(s) Registro(s) de Preços vigente(s), sem se submeter a um complexo processo licitatório.

3) Em momento algum os recursos financeiros provenientes do BNDES circulam dentro dos municípios, estados ou Distrito Federal, indo diretamente para os fornecedores, que são obrigados a cumprir todos os requisitos impostos pelo Edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços, e a praticarem somente os preços que os sagraram vitoriosos, trazendo transparência e facilitando o trabalho dos órgãos de controle.

4) Introduzimos no mercado de fabricação de ônibus e embarcações um novo e promissor nicho de mercado, o que fez com que o setor se transformasse em um dos maiores parceiros do programa, o que vem se refletindo no seu comprometimento com a evolução das especificações e o rigor no processo fabril.

5) Por meio da assinatura de Acordo de Cooperação Técnica com o Inmetro podemos garantir a fidelidade das especificações constantes nos editais, através da fiscalização e aprovação de cada um dos protótipos dentro da própria fábrica, da fiscalização e aprovação por amostragem de uma quantidade significativa de veículos por cada lote produzido, ainda dentro da fábrica e, por último, e sem sombra de dúvida, a mais importante, é a fiscalização e aplicação do Selo de Qualidade a todos os veículos que não apresentarem qualquer “não conformidade” antes da entrega ao comprador. Os veículos que apresentarem “não conformidades” só poderão ser entregues depois de terem todos os problemas resolvidos.

6) Os entes que aderirem ao programa, colaborando com a renovação e padronização da frota de transporte escolar, se beneficiarão da total isenção fiscal conquistada e da significativa redução de preços trazida pela centralização do processo licitatório.

7) O Sistema Informatizado desenvolvido para o programa, inteiramente em ambiente Web, possibilita que todas as etapas do seu fluxo sejam automatizadas, gerando transparência, economia, condições de acompanhamento por todos os agentes envolvidos e capacidade gerencial ao FNDE.

Tendo essas ações sido levadas em consideração, assim como os mecanismos e processos descritos neste relato, pode-se afirmar, com convicção, o seu caráter inovador e facilitador do longo caminho até a sala de aula, enfrentado por uma grande parcela das crianças brasileiras.

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)
Diretoria de Administração de Tecnologia

Responsável

José Carlos Wanderley Dias de Freitas
Diretor de Administração e Tecnologia

Endereço

Setor Bancário Sul Quadra 02 Bloco F, Edifício Áurea, Brasília-DF
CEP: 70070929
Telefone: (61) 3966 4803
Fax: (61) 3966 4188
jose.freitas@fnde.gov.br

Data de início da implementação da iniciativa

Março de 2007

Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Novas Empresas de Base Tecnológica Agropecuária e à Transferência de Tecnologia (Proeta)

*Assessoria de Inovação Tecnológica
Empresa Brasileira de Pesquisa
Agropecuária (Embrapa)*

Em dezembro de 2001, o Proeta foi criado pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) com apoio financeiro do Fundo Multilateral de Investimentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (Fumin/BID), por meio de um acordo de cooperação técnica não-reembolsável. O programa tem o objetivo de contribuir para a transferência de tecnologias e conhecimentos gerados pela Embrapa para empreendimentos de base tecnológica, mediante a utilização do processo de incubação de empresas.

Para concretizar a iniciativa, foram estabelecidas experiências-piloto em cinco unidades de pesquisa da Embrapa, estrategicamente situadas nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste. Entre os resultados e avanços obtidos merecem destaque 21 tecnologias disponibilizadas, 14 convênios firmados com incubadoras, 16 propostas de negócios apresentadas, 14 empresas pré-selecionadas e incubadas, e uma empresa graduada. A consolidação das alianças e parcerias no processo de incubação resultou em um sistema de inovação que auxilia o desenvolvimento sustentável da cadeia produtiva do agronegócio, gerando benefícios para a sociedade em geral.

Caracterização da situação anterior

A Embrapa tem como missão “*viabilizar soluções de pesquisa, desenvolvimento e inovação para a sustentabilidade da agricultura em benefício da sociedade brasileira*”. Assim, o processo de geração de novas tecnologias e o desenvolvimento de produtos e serviços que resultem em benefício para as cadeias produtivas agropecuárias a partir da utilização dessas tecnologias, e o lapso temporal que ocorre entre a geração e a sua adoção são os grandes desafios da Embrapa atualmente.

Deste modo, o principal entrave enfrentado no processo de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (PD&I) consiste em transformar conhecimentos inovadores em produtos e serviços que possam ser incorporados ao processo produtivo, gerando benefícios para o público envolvido.

Os espaços criados nos últimos anos no sentido de desenvolver infraestruturas efetivas para transferência de tecnologia na agricultura foram parcialmente bem sucedidos, pois, no todo, não corresponderam às expectativas. Entende-se, portanto, não ser possível a utilização de mecanismo único para transferência, considerando a grande diversidade de tecnologias e de clientes que requerem canais e enfoques diferenciados, dos quais a extensão rural e a assistência técnica constituem apenas um deles.

Com o objetivo de criar mecanismos para aumentar a eficiência da transferência de tecnologia para a sociedade, a Embrapa, por meio de seu planejamento estratégico, vem privilegiando três aspectos:

- o desenvolvimento da percepção da empresa quanto a tecnologias capazes de promover significativa ampliação e aperfeiçoamento do agronegócio brasileiro;
- a realização de atividades de PD&I em parcerias para o incentivo à inovação;
- o fortalecimento das atividades de transferência das tecnologias geradas para o setor privado, de forma a produzir bens e serviços que atendam o mercado e promovem o desenvolvimento de agronegócios.

Com essas iniciativas, via planejamento estratégico, foi criado o Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Novas Empresas de Base Tecnológica e a Transferência de Tecnologia (Proeta), com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), visando à promoção do agronegócio mediante a transferência de tecnologias por meio da incubação.

Descrição da iniciativa

Fruto de diversos estudos e debates entre a administração da Embrapa, equipes de PD&I, transferência de tecnologia e negócios, formulou-se, como opção para dinamizar a transferência de tecnologia, uma proposta de criação de empreendimentos de tecnologia agropecuária.

Sendo assim, a criação do Proeta teve a inovação como idéia principal. Tendo esse princípio como base, os mecanismos institucionais para viabilizar o programa foram estabelecidos pela Embrapa, com o apoio financeiro do Fumin-BID, por meio do acordo de cooperação técnica não-reembolsável nº ATM/ME-7626-BR (carta-convênio).

O trabalho é desenvolvido em conjunto com as incubadoras conforme mostra a figura em seguida, que apresenta, de maneira sintética, o fluxo das ações a partir da formalização da parceria entre uma incubadora parceira e a Embrapa.

Após o estabelecimento da parceria entre a Embrapa e a incubadora, estas decidem em conjunto o portfólio de tecnologias que serão disponibilizadas, geralmente por meio de edital público, com fins de selecionar o empreendedor e conseqüentemente a empresa a ser incubada.

Definidas as empresas que irão participar do processo de incubação, os empreendedores selecionados, além de usufruírem dos benefícios que a infraestrutura de uma incubadora normalmente oferece, passam a contar com benefícios adicionais frutos do contrato estabelecido com a Embrapa, como:

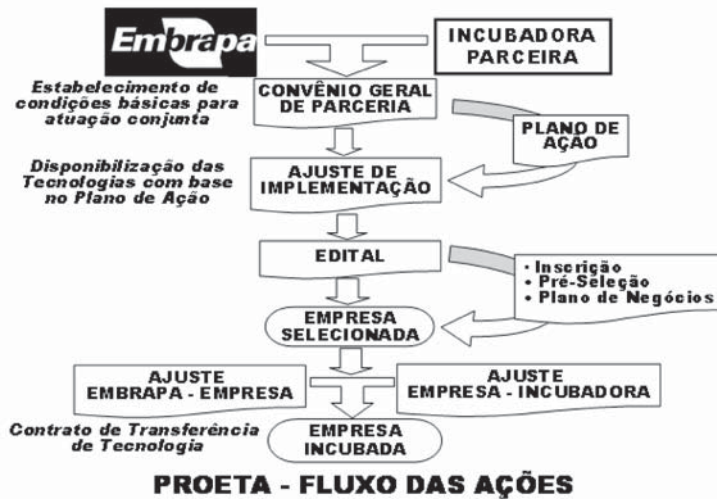


Figura 1: Fluxo de ações para formalização da parceria entre a Embrapa, a incubadora e o empreendedor para a criação da empresa incubada

a) redução de riscos no empreendimento em função da utilização de tecnologias da Embrapa previamente avaliadas sob o ponto de vista técnico e econômico;

b) participação em cursos e treinamentos promovidos pela Embrapa e por instituições parceiras;

c) assistência técnica (consultoria e assessoria), utilização de laboratórios, equipamentos, instrumentos e materiais da Embrapa durante o período de incubação; e

d) utilização da sigla e logomarca “Embrapa” durante o processo de incubação, que é um diferencial competitivo pelo valor da marca, gerando maior visibilidade e credibilidade no mercado.

Objetivos que se propôs e resultados visados

O Proeta tem como finalidade principal a promoção do agronegócio mediante a transferência de tecnologias. O desenvolvimento do projeto tinha como resultados esperados:

a) a implementação de experiências que proporcionem inovação no processo de transferência de tecnologias;

b) a disponibilização, aos produtores agropecuários e empreendedores, de novos produtos e serviços tecnológicos para o desenvolvimento sustentável do agronegócio;

c) a geração de empregos, renda e valor agregado aos produtos da agropecuária, fortalecendo o setor do agronegócio;

d) a ampliação da atuação da Embrapa no mercado de conhecimento e tecnologias aplicados à viabilização de soluções que causem impacto na competitividade do agronegócio brasileiro;

e) a criação de mecanismo sustentável de incubação de empresas do setor agropecuário, ampliando sua participação em âmbito urbano;

f) o fortalecimento de parcerias público-privadas com vistas à inovação.

Público-alvo da iniciativa

A iniciativa tem como público de interesse principal atores envolvidos com a agroindústria, a agropecuária e outros ramos do agronegócio que possuam características empreendedoras para aumentar a competitividade deste.

Além desse público, o Proeta visa ao benefício da sociedade que será impactada com os resultados da disponibilização das tecnologias da Embrapa à transferência via incubação.

O Proeta também tem um público-alvo específico para fim do estabelecimento de cooperação com a Embrapa e criação de empresas incubadas com potencial para absorver conhecimento científico ou tecnológico e que queiram desenvolver inovações ligadas à cadeia produtiva do agronegócio, entre eles:

- pesquisadores e técnicos de nível superior sem vínculo empregatício com a Embrapa;
- graduados e pós-graduados das universidades;
- alunos bolsistas de qualquer instituição, inclusive da Embrapa;
- indústria de máquinas, equipamentos e de software;
- indústria de insumos;
- indústrias transformadoras de alimentos;
- cooperativas;
- empresas do setor de produção primária;
- empresas agroindustriais;
- empresas de transporte, distribuição e comercialização;
- empresários rurais;
- outros, mediante avaliação conjunta da Embrapa e incubadora parceira.

Concepção e trabalho em equipe

A parceria do Proeta com o BID, por meio do Fumin, tornou viável a execução do programa. Vários são os diferenciais do programa em relação aos demais modelos de incubação no país, pois as tecnologias oferecidas aos empreendimentos são oriundas de PD&I de uma instituição de ciência e tecnologia consolidada em âmbito internacional.

As tecnologias são desenvolvidas e aprovadas em escala de laboratório e de campo, necessitando de alguns aprimoramentos e aperfeiçoamentos para estabelecimento nos mercados potenciais, cabendo ao empreendedor selecionado essa tarefa. E a Embrapa oferece todo *know-how* e condições em termos de assistência técnica para que a transferência da tecnologia seja bem sucedida. Por isso é importante destacar a qualidade de interação que permeou as relações entre as diferentes equipes do programa em todas as suas fases.

A ampliação da área de atuação do Proeta (Cf. Figura 2) aumenta e fortalece o intercâmbio de PD&I entre técnicos e

pesquisadores da Embrapa, das incubadoras, das empresas e demais parceiros envolvidos, beneficiando o agronegócio nacional e a sociedade em geral.

O Proeta, a partir de suas características inovadoras, difere quanto à condução das atividades em relação ao modelo tradicional de transferência de tecnologias, sendo os pontos em destaque:

- a) fortalecimento de parcerias público-privadas;
- b) estímulo à formação de novas empresas no ramo do agronegócio;
- c) união de esforços e conhecimentos para fim de adoção de tecnologias inovadoras no sistema produtivo;
- d) formação de portfólio de tecnologias apropriadas para incubação;
- e) seleção de pessoas com perfil empreendedor, aptos a receberem tecnologias geradas pela Embrapa;
- f) estabelecimento de contratos de transferência de tecnologia com os empreendedores;
- g) auxílio as novas empresas para adoção de práticas modernas de gestão;
- h) estabelecimento de contratos de parceria com incubadoras qualificadas que abrigarão os empreendedores e as novas empresas;
- i) capacitação dos empreendedores em métodos modernos de gestão empresarial, administração, contabilidade, marketing, planejamento, mercado, etc.;
- j) auxílio da Embrapa aos empreendedores para o desenvolvimento total da tecnologia;
- k) auxílio financeiro do BID para estimular a incubação;
- l) consultoria disponível em todos os âmbitos do Proeta.

Ações e etapas da implementação

Até 2008, o desenvolvimento e a gestão do Proeta vinham sendo conduzidos em escala de *experiência-piloto*. Nesse estágio o programa contou com o apoio de três unidades para operacionalizá-lo na qualidade de Unidades-Piloto (UP):

- UP São Carlos – coordenada pela Embrapa Instrumentação Agropecuária, em São Carlos/SP;
- UP Fortaleza – coordenada pela Embrapa Agroindústria Tropical, em Fortaleza/CE;
- UP Distrito Federal – constituída pelas Unidades Descentralizadas Embrapa Recursos Genéticos e Biotecnologia, Embrapa Cerrados e Embrapa Hortaliças, e coordenada pela primeira – em Brasília (DF).

Com os resultados positivos alcançados, o Proeta encontra-se nesse momento em fase de ampliação para as cinco regiões do país, objetivando permitir o ingresso de novas Unidades da Embrapa interessadas na continuidade do processo (Figura 2).

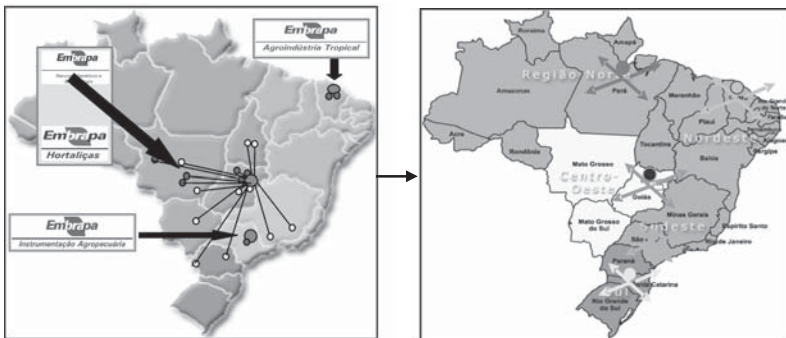


Figura 2: Ampliação do Proeta através da regionalização, sendo composta por cinco unidades coordenadoras regionais e 36 unidades vinculadas

Em resumo, de acordo com objetivos específicos do programa, foi possível estabelecer determinados indicadores – baseados nas ações e etapas já implementadas – e, assim, foi possível construir o seguinte cronograma levando em consideração principalmente as atividades e atores envolvidos:

Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Novas Empresas de Base Tecnológica Agropecuária e à Transferência de Tecnologia (Proeta)

Resumo dos Objetivos	Indicadores	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	TOTAL
1. Instrumentos para a Incubação de empresas de base tecnológica estabelecidos	Regulamento de organização administrativa e técnica	0	1	0	0	0	0	1	2
	Manual de critérios, regras e procedimentos de incubação	0	1	1	0	0	0	1	3
	Seminário dirigido a 25 participantes das Unidades Demonstrativas Piloto	0	1	1	1	1	0	0	4
	Seminários de troca de experiências e propostas de melhoria do processo	0	0	0	1	1	1	1	4
2. Experiências-piloto realizadas de criação de novas empresas de base tecnológica agropecuária em três regiões	Seminários para os estudantes das Universidades e pesquisadores da Embrapa	0	0	0	3	1	5	6	15
	Editais lançados: em Fortaleza e na UNB/Brasília os editais são de fluxo contínuo	0	0	0	3	0	3	2	8
	Capacitação de empresários sobre a elaboração dos planos de negócios de suas empresas e equipe Embrapa	0	0	0	45	45	120	-	210
	Convênio de parceria com incubadoras parceiras	0	0	1	3	5	3	2	14
	Empresas incubadas que receberam tecnologias desenvolvidas pela Embrapa	0	0	0	8	1	2	5	16
	Tecnologias Lançadas e Adotadas	0	0	0	8	1	1	3	13
3. Coordenação e Administração do Projeto implantadas	Contratação do Consultor Nacional e dos Consultores Locais	1	0	0	2	1	2	1	7
	Constituição dos Conselhos Nacional e Local	0	3	1	0	0	0	1	5
	Coordenadores Locais do projeto contratados e designados representantes das Unidades Demonstrativas Piloto	0	2	0	0	0	0	0	2
	Seminários realizados	0	3	1	2	1	5	6	18

Recursos utilizados

Descrição dos recursos humanos, financeiros e tecnológicos etc.

A carta-convênio celebrada entre a Embrapa e o BID assegurou recursos no montante de até US\$ 1.600.000 (um milhão e seiscentos mil dólares), com o mesmo valor em contrapartida, o que está sendo investido na implantação do Proeta nas diferentes regiões de atuação, na capacitação de técnicos, incubadoras e incubados e na operacionalização da gestão.

Os recursos humanos envolvem empregados e pesquisadores da Embrapa, empreendedores dos diferentes estados interessados em iniciar uma empresa de base tecnológica, além de diferentes incubadoras que possuem o interesse na parceria com a Embrapa para disponibilização de tecnologias para incubação.

As tecnologias disponibilizadas foram pesquisadas e desenvolvidas pela Embrapa, e/ou em cotitularidade com parceiros, sendo estas tecnologias disponibilizadas aos interessados, geralmente, por editais conjuntos nas incubadoras.

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

Os resultados obtidos demonstram que os dispêndios investidos no programa retornaram em benefícios para a sociedade, gerando empregos, renda, valor agregado aos produtos da Embrapa, além de aumentar a competitividade de diferentes cadeias produtivas agronegociais.

Caracterização da situação atual

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

Diferentes indicadores são utilizados para o monitoramento e avaliação de resultados, visto que a Embrapa realizou convênios com 14 incubadoras de diversos estados brasileiros.

Assim, em se tratando de incubação, os indicadores descritos na literatura para avaliar o adequado desempenho de uma incubadora são número de tecnologias/produtos disponibilizados para incubação; número de propostas recebidas para incubação; número de empresas incubadas; número de empresas graduadas; número de convênios firmados; número de empreendedores formados em capacitações; e número de consultorias de empresas incubadas utilizadas para avaliar o desempenho do Proeta.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

Considerando os indicadores acima descritos, merecem destaque os seguintes resultados e avanços obtidos:

- número de tecnologias/produtos disponibilizados para incubação: 21;

- número de propostas recebidas para incubação: 16;
- número de empresas incubadas: 14;
- número de empresas graduadas: 1;
- número de convênios firmados: 14;
- número de empreendedores formados em capacitações: 30;
- número de consultorias de empresas incubadas: 32.

Do ponto de vista qualitativo, a evolução do programa tem permitido os seguintes avanços:

- articulação e construção de uma rede de incubadoras parceiras. Os convênios em vigência e em negociação, bem como os editais lançados com diversos parceiros em várias partes do país, são uma inequívoca demonstração do interesse da Embrapa se aproximar dos usuários finais de suas tecnologias;

- contribuições efetivas no apoio à disseminação e fortalecimento de uma cultura de empreendedorismo e inovação na Embrapa mediante a difusão da visão de negócios tecnológicos e de mercado junto às atividades de P&D e também junto à parceiros e empreendedores;

- participação sistemática de representantes da Embrapa e dos empreendedores locais, aos auspícios do programa, em feiras, congressos e exposições, possibilitando ampliar o conhecimento e o contato com o mercado;

- contribuições efetivas ao aperfeiçoamento do modelo de transferência idealizado para o Proeta; e

- reconhecimento externo sobre a importância e o caráter pioneiro do programa no contexto das ações de estímulo ao empreendedorismo e à inovação no país.

Lições aprendidas

Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados

Um dos principais problemas encontrados foi a complexa gestão de particularidades regionais e de administração, somada ao fato de ser um modelo de transferência de tecnologia inovador sem experiências similares. Visando à superação desse entrave, optou-se pela gestão do processo realizada via Conselho/Coordenações de âmbito nacional e local de forma integrada.

A implementação desse modelo de gestão tornou a comunicação interna do Proeta mais dinâmica, permitindo que o aprendizado de cada Unidade-Piloto fosse compartilhada com as demais, com o propósito de agregar competências complementares e eliminar as duplicidades.

Fatores críticos de sucesso

Para o sucesso da iniciativa, o fator essencial é o elemento humano, que atua como detentor e receptor de conhecimentos, tendo comprometimento em todo o processo, sendo o agente capaz de promover as ações necessárias para que a inovação ocorra.

Outro fator crítico é a tecnologia disponível para o processo de incubação, sendo fundamental que esta seja compatível com a estrutura de uma empresa de pequeno ou médio porte, como também tenha sido validada através de análises técnico-econômicas. Faz-se necessário ainda que o estágio de desenvolvimento esteja em processo de finalização ou finalizado.

Pela diversidade de atores envolvidos no programa, observou-se a importância da integração destes, sendo fundamental a substituição da competição pela cooperação e colaboração, unificando o Proeta e tornando-o sustentável ao longo do tempo.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?

Trata-se da primeira experiência de incubação de empresas de base agroindustrial a partir de tecnologia desenvolvida ou adaptada

por uma Instituição Científica e Tecnológica (ICT) brasileira que se tem conhecimento. Tal situação tem conferido ao programa maior complexidade na sua operacionalização, motivo pelo qual o Proeta vem-se constituindo em um verdadeiro laboratório para reexaminar a transferência de tecnologia e para potencializar a inovação, além de servir também como modelo para outras ICTs interessadas em desenvolver um programa de incubação similar.

A concretização das alianças e parcerias no processo de incubação resultou em um sistema de inovação que auxilia o desenvolvimento sustentável da cadeia produtiva do agronegócio, gerando benefícios para a sociedade em geral.

Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)
Assessoria de Inovação Tecnológica

Responsável

Lucio Brunale
Chefe da Assessoria de Inovação Tecnológica

Endereço

Parque Estação Biológica
Av. W3 Norte (final), Ed. Sede, Brasília - DF
CEP: 70770-901
Telefone: (61) 3448 4545
Fax: (61) 3347 1041
chefia.ait@embrapa.br

Data de início da implementação da iniciativa

Dezembro de 2001

Programa de Documentação da Trabalhadora Rural

*Assessoria Especial de Gênero,
Raça e Etnia
Ministério do Desenvolvimento Agrário*

No Brasil, há uma escassez de informações estatísticas sobre a ausência de documentação civil e trabalhista, além de outros problemas relacionados a esse tema, como dispersão de órgãos emissores, ausência de recursos da população pobre para custear a emissão dos documentos, desinformação sobre os pré-requisitos para a sua obtenção, falta de reconhecimento da cidadania plena das mulheres.

Por reivindicação dos movimentos sociais, o governo federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), implantou, em 2004, o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR).

O programa já atendeu mais de 275 mil mulheres com a emissão de 561 mil documentos e incrementou a participação delas nas políticas de desenvolvimento rural. A iniciativa envolve diversos órgãos governamentais e a representação da sociedade civil, por meio de comitês gestores.

Caracterização da situação anterior

A possibilidade de exercer a cidadania, no Brasil, ainda é um desafio. Apesar do processo de redemocratização, na prática ainda não temos condições básicas para garantir a universalização de acesso a serviços e ao exercício da democracia. Igualmente, o gozo da identidade nacional em termos formais e a liberdade de ir e vir tampouco estão plenamente garantidos. Trata-se de cidadãos e cidadãs que, por não terem acesso à documentação civil, encontram-se impedidos de gozar de direitos básicos.

Em nosso país há uma escassez de informações sobre a ausência de documentação civil e trabalhista. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), até o ano de 2007, só dispunha de informações sobre o sub-registro de nascimento com descrição do sexo de crianças nascidas até 90 dias. Dados sobre a ausência de cada um dos documentos ainda não são disponíveis no Estado brasileiro.

Além disso, vários programas governamentais impõem às pessoas barreiras para o acesso a serviços, tendo em vista a não existência de documentação exigida. Problemas estruturais cercam o tema, carecendo de soluções, a saber: dispersão em órgãos de documentos a serem emitidos; falta de capilaridade; ausência de recursos na população pobre para custear a emissão; e desinformação sobre os pré-requisitos para obtenção, uso e conservação dos documentos.

A dispersão de órgãos fica evidenciada: a emissão do registro civil de nascimento é feita por cartórios; o Cadastro de Pessoa Física (CPF) é emitido por instituições bancárias, agências dos correios e órgãos públicos através de convênios com a Receita Federal; a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) é emitida pelas Delegacias Regionais do Trabalho e Subdelegacias, além das Agências de Atendimento ao Trabalhador e convênios entre municípios e outras entidades com o Ministério do Trabalho e Emprego; a Carteira de Identidade (ou RG) é emitida pelos Institutos Estaduais de Identificação. Soma-se a essa dispersão a diversidade de procedimentos para obter a documentação pessoal, já que cada

um desses órgãos determina os requisitos específicos para a emissão cada documento.

O direito a ter direito é condicionado pela possibilidade de possuir recursos financeiros para se deslocar entre grandes distâncias, comprovar a autoimagem através da fotografia e custear o pagamento de taxas para emissão de documentos. Essas dificuldades são acrescidas de uma grande diversidade de registros para distintos objetivos que provocam a construção de um longo itinerário para tornar-se cidadão e cidadã em nosso país.

Parte da população brasileira ainda apresenta desconhecimento sobre as exigências e pré-requisitos para a emissão de documentos. Isso faz com que tentativas sejam fracassadas, aumentando ainda mais o custo para obtenção dos mesmos. Acrescenta-se ainda o desconhecimento sobre a utilidade dos documentos e a importância de sua conservação, bem como as condições concretas de armazenamento em submoradias, aumentando, assim, a demanda pela emissão de 2ª vias.

Outro fator relevante a ser analisado são as desigualdades entre homens e mulheres que estruturam as relações sociais e se manifestam também na obtenção da cidadania formal. Isso faz com que as mulheres enfrentem barreiras adicionais, já que o estado civil condiciona o acesso à documentação, assim como o exercício da chefia familiar por parte dos homens e a falta de reconhecimento social do trabalho feminino como uma atividade produtiva. Esses motivos explicam também porque a ausência de documentação em nosso país tem predominantemente como alvo as mulheres e, em especial, as trabalhadoras rurais.

As relações sociais prescrevem a chefia familiar e o trabalho rural como função majoritariamente masculina, o que fez com que os documentos relacionados aos direitos trabalhistas tivessem representação predominantemente do sexo masculino. É o caso da filiação sindical que, até os anos 80, ocorria exclusivamente para os “homens da casa”. As mulheres rurais só tinham acesso à sindicalização pela carteira do pai, do marido ou do irmão. Não lhes era permitida uma carteira individual.

A falta de reconhecimento social, bem como de auto-reconhecimento do trabalho das mulheres como trabalhadoras rurais, levam à invisibilidade e à dificuldade para o registro da sua profissão na hora de emitir os documentos trabalhistas e de arrecadação de impostos. Muitas declaram, ainda, ser donas de casa e não trabalhadoras rurais, apesar dos movimentos sociais de mulheres terem desenvolvido muitas campanhas para o reconhecimento do trabalho e o Estado brasileiro ter avançado na incorporação destas nas políticas públicas.

Os movimentos sociais, especialmente o das mulheres, é que foram protagonistas da denúncia, da busca de soluções e tiveram expressão a partir das lutas sociais desenvolvidas na década de 80. Em âmbito nacional, o debate sobre a documentação das trabalhadoras rurais alcançou notoriedade quando, em 1997, a Articulação Nacional de Trabalhadoras Rurais (ANMTR) lançou a Campanha Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural com o lema “Nenhuma Trabalhadora Rural sem Documentos”. As trabalhadoras rurais passaram a sensibilizar o movimento sindical rural, Organizações Não-Governamentais (ONGs), igrejas, os governos (federal, estadual e municipal) em torno da Campanha. Estabeleceram parcerias com órgãos governamentais e ONGs para a realização dos mutirões de documentação. Também elaboraram material educativo (cartilhas, cartazes e folhetos) para divulgação das propostas. Nos mutirões elas aproveitavam a oportunidade para também criar espaços de reflexão e debate com as próprias trabalhadoras rurais.

Paulatinamente à realização da campanha, as mulheres em várias oportunidades pressionaram o Governo Federal para que assumisse a emissão de documentos civis e trabalhistas como política pública destinada prioritariamente às trabalhadoras rurais. Na primeira edição da Marcha das Margaridas (2000), a demanda por documentação era o primeiro item da pauta de reivindicações.

Desenvolver políticas para as mulheres no contexto rural implica reconhecer esses problemas e adotar uma estratégia de superação dos principais entraves à sua autonomia econômica.

O início dessa estratégia está na possibilidade de tornar as trabalhadoras rurais qualificadas para acessar os seus direitos: essa é a tarefa do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR).

Descrição da iniciativa

O PNDTR foi criado em 2004 com definição de fonte de recursos, parcerias com órgãos responsáveis pela emissão de documentos, forma de gestão e participação social. Constituiu-se uma coordenação nacional com equipes dos diversos órgãos e em nível estadual com servidores/as das Superintendências Regionais do Inca e as Delegacias Federais do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Ele é executado através de mutirões itinerantes que acontecem nas proximidades de moradia das trabalhadoras rurais.

Em outubro de 2005, o PNDTR ganhou menção honrosa no concurso Políticas, Planos e Programas com Impacto na Igualdade de Gênero, promovido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Desde 2004 o PNDTR é parte do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e integra as ações do governo Brasileiro para o cumprimento dos Objetivos Do Milênio (ODM), cujo compromisso incluiu a eliminação das disparidades entre os sexos. A partir de 2007, o PNDTR integra as ações de universalização a direitos básicos de documentação na agenda social do governo federal.

Por meio dos Territórios da Cidadania e do Plano Social Integrado de Registro de Nascimento e Documentação Básica com a integração das políticas sociais do governo federal, o PNDTR está ampliando a oferta desses serviços e modernizando o atendimento com a implantação de unidades móveis, denominadas Expresso Cidadã.

Objetivos a que se propôs e resultados visados

Os objetivos do programa com os respectivos resultados a serem alcançados:

a) favorecer a condição cidadã das mulheres trabalhadoras rurais através da garantia da cidadania formal, minimizando a ausência de documentação civil básica e trabalhista no campo, fortalecendo as iniciativas dos movimentos sociais na área e promovendo ação articulada do Poder Público Federal com vários órgãos da administração direta e indireta;

b) possibilitar o acesso das mulheres trabalhadoras rurais às políticas públicas, especialmente da agricultura familiar e da reforma agrária, através do atendimento das condições básicas para a sua inclusão;

c) orientar as trabalhadoras rurais sobre seus direitos e as políticas públicas por elas conquistadas, que são executadas pelo Poder Público;

d) ampliar a participação e o controle social do programa através da participação no Comitê Gestor Nacional e nos Comitês estaduais e territoriais.

Público-alvo da iniciativa

O Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural atende agricultoras familiares, assentadas da reforma agrária, mulheres atingidas por barragens, quilombolas, pescadoras artesanais, extrativistas e indígenas.

Concepção e trabalho em equipe

A idéia surgiu da demanda dos movimentos sociais de mulheres rurais e da constatação do limitado acesso das mulheres a políticas públicas de desenvolvimento rural devido à ausência de documentação civil.

O MDA, através da Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia (Aegre), encaminhou proposta à Secretaria Executiva que, com seu aval, ampliou a discussão junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, para a criação e implementação do PNDTR. Sua implementação envolveu diversos órgãos governamentais e parcerias da sociedade civil. Aqui listamos os parceiros governamentais e suas atribuições:

- Secretaria Especial de Direitos Humanos: articulação para a emissão do Registro de Nascimento; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: difusão e apoio ao Programa; Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial: difusão e apoio ao Programa com foco nas comunidades quilombolas e populações tradicionais; Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca: emissão do Registro/Carteira de Pescador/a;

- Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública: articulação com as Secretarias Estaduais de Segurança Pública para emissão da Carteira de Identidade (CI);

- Ministério do Trabalho e Emprego: emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: mapeamento da população sem documentos no âmbito dos Centros de Referência e Assistência Social e divulgação do programa; Instituto Nacional do Seguro Social: registro das trabalhadoras na previdência social e desenvolvimento de ações educativas previdenciárias; Receita Federal: convênio com o Inbra para emissão do Cadastro de Pessoa Física (CPF); Caixa Econômica Federal: emissão do Cadastro de Pessoa Física (CPF) e bancarização; Banco do Nordeste do Brasil: mobilização, apoio à infraestrutura e orientação para obtenção do crédito.

As organizações da sociedade civil parceiras são Comissão Nacional das Mulheres da Confederação Nacional das Mulheres da Contag, Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais do Nordeste (MMTR-NE), Setor de Gênero do Movimento de Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB), Comissão de Mulheres da Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Fetraf), Secretaria da Mulher Extrativista, Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA).

Ações e etapas da implementação

O trabalho se desenvolve a partir de ações para mobilização dos atores institucionais e de organizações da sociedade civil, em cada esfera, visando à construção do diálogo necessário ao nivelamento e à socialização do programa.

Como descrito, a iniciativa foi constituída por meio da integração de órgãos governamentais e de ações em parcerias com a sociedade civil. Em âmbito nacional, as instituições apóiam a execução e acompanham as atividades do programa destinando servidores/as para a emissão de documentos nos mutirões, bem como a realização de ações de suporte, mobilização e montagem da infra-estrutura necessária.

A sociedade civil também tem uma parcela importante no programa, cabendo-lhe participar da mobilização e execução dos mutirões itinerantes do PNDTR; divulgar o PNDTR junto às áreas de atuação; repassar ao público beneficiário as informações sobre os pré-requisitos para obtenção de documentação civis e trabalhistas e os locais de realização dos mutirões itinerantes; por fim, acompanhar as ações educativas.

O programa prevê as seguintes etapas:

Em nível estadual:

- Reunião do Comitê Gestor Estadual para definição da demanda;
- Mobilização preparatória nos municípios e articulação das equipes emissoras de documentos;
- Realização de mutirões itinerantes;
- Emissão dos relatórios de execução.

Em nível nacional:

- Elaboração e acompanhamento dos Acordos de Cooperação;
- Orientação às equipes estaduais e acompanhamento da execução do PNDTR;
- Coordenação do Comitê Gestor Nacional;
- Elaboração de estratégias de aperfeiçoamento do programa.

Recursos utilizados

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

As equipes que atuam nos mutirões itinerantes são compostas por servidores/as dos diversos órgãos governamentais. O tamanho médio das equipes é de treze integrantes, assim distribuídos: quatro do Incra, um da Delegacia Federal do Desenvolvimento Agrário, dois da Caixa Econômica Federal, um das Superintendências Regionais do Trabalho, um do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), quatro dos Institutos Estaduais de Identificação, e um agente de desenvolvimento do BNB- Banco do Nordeste do Brasil (quando a área de abrangência o inclui).

Cada órgão governamental envolvido custeia diárias das equipes de servidores dos órgãos envolvidos, divulgação do programa, transporte das equipes e material de consumo. Desde o início do projeto, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária investiram no PNDTR um montante de R\$ 4,6 milhões.

Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa

Durante os mutirões, logo após a coleta de dados e informações sobre os cidadãos, era necessário regressar às capitais para emitir o documento e enviá-lo posteriormente às beneficiárias, implicando em maior demora na entrega dos documentos. Diante da indisponibilidade de serviços fotográficos por parte dos órgãos emissores foi gerada uma demanda de contratação de terceiros e, em algumas regiões, a entrega destes produtos não é rápida.

Desde 2007, o MDA fez aquisição de equipamentos fotográficos, e com a ampliação orçamentária no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, através da ação 8402 – Documentação da Trabalhadora Rural do Programa de Efetivação dos Direitos das Mulheres, foi possível prever a aquisição de unidades móveis denominadas

“*Expresso Cidadã*”. Assim, foi viabilizado o custeio de equipes permanentes para emissão de documentos nas unidades móveis para todas as unidades da federação até 2010.

Além disso, será possível capacitar lideranças e trabalhadoras rurais sobre uso e importância dos documentos e seus direitos, especialmente os econômicos. As unidades móveis são veículos do tipo ônibus equipados com mesas, cadeiras, microcomputadores, impressoras, scanners, plastificadora, TV com DVD. Os microcomputadores têm acesso à internet, o que possibilita a emissão *on line* de documentos, otimizam o tempo despendido, ampliam a demanda e garantem um ágil atendimento.

O início dessa inovação ocorreu através de projeto piloto em parceria com o governo do estado do Pará. Para além de garantir maior atendimento e agilidade, também se verifica um aumento na eficiência de recursos. O “*Expresso Cidadã*” no estado no Pará está em funcionamento desde o mês de abril de 2008 e, como podemos verificar no quadro comparativo em seguida, houve tanto um incremento no número de mutirões itinerantes realizados neste ano, se comparado aos exercícios anteriores, quanto uma maior agilidade na emissão e entrega de documentos. Isso ocorre porque há equipes específicas que atuam em tempo integral na execução do programa; e a tecnologia utilizada permite a otimização do tempo na emissão e entrega dos documentos.

Quando comparamos a execução do PNDTR, em seu segundo ano de existência com o primeiro semestre do exercício de 2008, o volume de recursos utilizados em 2005 foi maior se consideramos o número de documentos emitidos e mutirões realizados; principalmente considerando que houve um incremento de novas despesas necessárias para o funcionamento das unidades móveis.

Embora os custos se elevem para garantir a emissão *on line* de documentos, a entrega imediata de documentos é permitida com o pagamento de serviços de internet via satélite. Os recursos investidos em 2005 equivalem a um total de 89,9% do total dos recursos utilizados em 2008, enquanto o número de documentos emitidos em 2005

correspondem apenas a 55% do total de documentos emitidos em 2008.

É importante salientar que a execução de 2008 é parcial, referindo-se ao primeiro semestre deste ano, enquanto que a execução de 2005 é integral. Daí porque devemos observar as proporções indicadas que podem ser extraídas dos números absolutos demonstrados no quadro a seguir:

Execução do PNDTR no Estado do Pará sem unidade móvel			
Ano	Mutirões realizados	Documentos emitidos	Volume de Recursos
2005	17	11.353	R\$ 187.000,00
Execução do PNDTR no Estado do Pará com implantação da unidade móvel			
Ano	Mutirões realizados	Documentos emitidos	Volume de Recursos
2008	26	20.452	R\$ 208.000,00

Caracterização da situação atual

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

O programa tem sua gestão constituída por um comitê composto pelos parceiros em nível nacional, que tem como objetivo acompanhar e propor rumos conforme as sugestões dos diversos parceiros envolvidos no processo. A coordenação é do Ministério do Desenvolvimento Agrário, pelo Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia, e do Incra, por meio da Diretoria de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento.

A partir de comitês estaduais que são coordenados pelas Delegacias Federais do MDA e Superintendências Regionais do Incra, os/as parceiros/as governamentais e representantes da sociedade civil nos estados analisam a demanda a ser atendida, definem os municípios beneficiados e discutem as ações de mobilização e execução dos mutirões itinerantes para documentação.

Os indicadores diretos utilizados referem-se ao número de documentos emitidos, de mutirões realizados, municípios e montante de mulheres atendidas pelo PNDTR (ver Gráfico1).

Indiretamente, outros indicadores podem ser mensurados especialmente aqueles referentes à ampliação das mulheres às políticas públicas. Um bom exemplo é o incremento no acesso ao crédito por parte das mulheres. Na região Nordeste do país constata-se, pelo Banco do Nordeste do Brasil, que enquanto na safra 2003/2004 foram efetuados 91.436 contratos, na safra 2004/2005 esse número aumentou para 118.312, ampliando-se ainda mais na safra 2005/2006, com um total de 258.653 contratos.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

O programa já beneficiou mais de 275 mil mulheres com emissão de 561 mil documentos e incrementou a participação delas nas políticas de desenvolvimento rural.

Outros dados apresentam a quantidade de mutirões realizados, municípios envolvidos, documentos emitidos e mulheres atendidas nos quatro anos de existência do Programa de Documentação da Trabalhadora Rural (Cf. Gráfico 1).

Qualitativamente, o programa evidencia uma grande articulação entre organismos governamentais e não-governamentais em torno de uma ação que assegura a efetivação da cidadania. Ao proporcionar documentação às mulheres ampliam-se as condições para a inserção das mulheres do meio rural ao acesso a várias políticas públicas específicas.

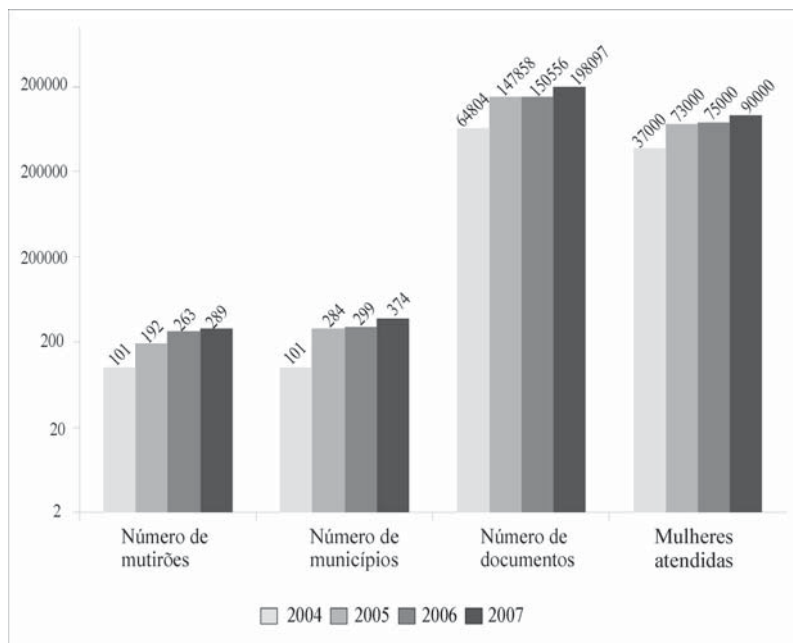


Gráfico 1: Resultados apresentados pelo PNDTR entre 2004 e 2007

Lições aprendidas

Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados

A natureza dessa política pública constitui um desafio importante. Ao integrar um número e uma diversidade grande de órgãos públicos com responsabilidades específicas, capilaridades distintas e dinâmicas próprias para a emissão de documentos, o PNDTR é chamado constantemente a buscar conciliação entre os distintos órgãos para a definição de cronogramas e de procedimentos internos a cada órgão, incluindo aí os sistemas de informação necessários para a emissão imediata da documentação requerida.

As equipes responsáveis pela emissão de documentos ou mesmo pela preparação e apoio das atividades foram asseguradas sem a garantia de um padrão comum de tempo disponível e quantidade de servidores/as para participar dos mutirões. Durante a execução do programa, distintos órgãos estabeleceram o tamanho das equipes e o tempo disponível, por vezes limitando a capacidade de execução e estabelecendo regras não condizentes com a realidade regional ou mesmo estadual do programa no país.

O PNDTR tem seu modo de operacionalização baseado na realização de mutirões itinerantes nas proximidades do local de moradia das trabalhadoras rurais. Se, de um lado, essa metodologia foi essencial para aproximar o programa das beneficiárias, por outro, se constituiu em um desafio para as equipes estaduais, principalmente na montagem e desmontagem de instalações para abrigar os órgãos emissores, na oferta de locais adequados para garantir a emissão direta da documentação.

As equipes coletam as informações necessárias para a emissão dos documentos, mas regressam às capitais para a emissão e posterior envio, gerando, assim, uma maior demora na entrega dos documentos. O MDA/Incra, por sua vez, na condição de órgão coordenador, não conta com capilaridade suficiente para dar suporte à demanda de local e de infra-estrutura necessária já que a presença desses órgãos está concentrada na capital dos estados.

Também se enfrentou a indisponibilidade de transporte das equipes dos órgãos emissores de documentos até o local dos mutirões itinerantes. Da mesma forma procedemos com o transporte das beneficiárias que apresentam dificuldades de locomoção, por causa da ausência de transporte local, até o local designado como a sede do mutirão.

Registrou-se também uma demora significativa na entrega da documentação devido à coleta de informações para a posterior entrega e de prazos diferenciados para emissão dos documentos, já que não é realizada a emissão *on line* nos mutirões itinerantes.

Com o propósito de facilitar os procedimentos de execução, em fevereiro de 2007 foi instituída a Norma de Execução Conjunta entre o MDA e o Incra. A medida fixou prazos de procedimentos

internos para garantir a atividades de planejamento, execução e avaliação, incluindo a coordenação das ações com órgãos responsáveis pela emissão documentação e as atribuições dos Comitês Gestores Nacional e Estaduais.

Em dezembro de 2007, o governo federal instituiu o Plano Social Integrado como forma de promover uma ação articulada das políticas sociais. O programa Territórios da Cidadania, implantado em 120 territórios rurais, e o Plano Social Integrado de Registro Civil de Nascimento e Documentação Civil Básica prevêm a ampliação do PNDTR como principal porta de entrada às políticas públicas para as mulheres, interligada por ações de apoio à organização produtiva, à assistência técnica e à extensão rural e crédito para as mulheres rurais.

Integrar o conjunto destas iniciativas governamentais a ampliação da emissão de documentos civis e trabalhistas através do “Expresso Cidadã” implica na resolução da demanda por transporte, na centralização dos documentos confeccionados, na agilidade e segurança do atendimento. Isso porque o programa permite a obtenção imediata dos mesmos e a segurança na entrega correta para as beneficiárias, bem como a superação da dependência de parceiros locais que garantam o local para sediar o mutirão itinerante e a infraestrutura para a realização dos mutirões.

Fatores críticos de sucesso

Primeiramente, apontamos como fator crítico de sucesso a integração dos distintos órgãos responsáveis pela emissão de documentos e pelo apoio na mobilização.

Em seguida, o incremento da participação das mulheres nas políticas de desenvolvimento rural pela conquista das condições básicas para obter os demais direitos, especialmente os econômicos. Importante também destacar que esse programa teve grande valorização por parte dos movimentos sociais, consolidando-se como uma política pública passível de adoção em grande escala, sendo possível, portanto, planejar a universalização do acesso à documentação pessoal.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?

O programa é inovador porque tem articulado muitos organismos governamentais e não-governamentais para a realização de uma ação que garante a efetivação da cidadania e o acesso das políticas públicas para as mulheres no meio rural. Também porque prevê a conscientização sobre a necessidade e a utilidade da documentação civil e trabalhista, além da orientação de acesso a políticas públicas para as mulheres na reforma agrária, na agricultura familiar e na previdência social.

Outra inovação é a constituição de mecanismos de planejamento, participação e controle social por parte dos movimentos sociais e a constituição dos comitês gestores nacional e estaduais, que também asseguram e fortalecem a ação integrada de todos/as os/as parceiros/as do programa de forma permanente.

Por fim, a última inovação a ser considerada é a sua ampliação através da implantação de unidades móveis “Expresso Cidadã”, com equipamentos e tecnologia adequada para emissão de documentos com maior rapidez e eficiência.

Ministério do Desenvolvimento Agrário
Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia

Responsável

Andrea Lorena Butto Zarzar
Assessora Especial

Endereço

SBN, Qd. 01, Bl. D, Ed. Palácio do Desenvolvimento, Brasília - DF
CEP: 70057900
Telefone: (61) 2191 9869
Fax: (61) 2107 0023
andrea.zarzar@mda.gov.br

Data de início da implementação da iniciativa

Agosto de 2004

Área temática

Atendimento ao
cidadão

Atendimento programado do Instituto Nacional do Seguro Social

*Diretoria de atendimento
Instituto Nacional do Seguro Social
(INSS)*

Em agosto de 2005, foi criada a Diretoria de Atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social (Dirat/INSS), com a incumbência de priorizar a redução do atendimento presencial, ampliando os mecanismos de atendimento remoto da população. Entre as ações para a melhoria do atendimento estão a implantação do agendamento eletrônico programado, a ampliação dos serviços de teleatendimento e a gestão das vagas disponibilizadas pelas Agências da Previdência Social. Esse trabalho resultou em um atendimento resolutivo, utilização mais racional da força de trabalho nas Agências e redução do tempo de espera por atendimento nas filas das Agências da Previdência Social.

Caracterização da situação anterior

Em passado recente, o atendimento dos segurados da Previdência Social foi marcado por períodos de grandes dificuldades, desorganização e, em alguns casos, situações caóticas. Em 1998, a implantação do Programa de Modernização da Previdência Social (PMA) foi uma

importante tentativa de melhoria do atendimento, com as seguintes características: implantação de novo *layout* nas Agências da Previdência Social, integração dos serviços prestados na área de arrecadação e benefício, definição de perfil generalista para os servidores do atendimento, disponibilização de serviços em terminais de autoatendimento, áreas destinadas à orientação/informação e atendimento especializado, e terceirização dos exames médico-periciais. Nesse modelo, todos os serviços estavam concentrados dentro das agências.

Após doze meses de implantação do PMA, avaliações preliminares indicavam que os resultados verificados inicialmente não eram sustentáveis. As premissas que garantiram o sucesso inicial da iniciativa tornaram-se defasadas, especialmente em razão do aumento da demanda, da mudança do perfil dos benefícios requeridos e do retorno da realização de perícias médicas ao recinto físico das agências, e não mais nos consultórios de médicos terceirizados.

Os anos seguintes foram marcados pela imagem de extensas filas nas calçadas das agências da Previdência Social. Vivia-se sob o peso da limitação de senhas para atendimento, da venda de lugar em filas noturnas, da insegurança e da falta de perspectiva para que o segurado pudesse acessar, de maneira digna, os serviços da Previdência. O ambiente de trabalho era tenso, estressante e provocava reação negativa tanto nos segurados quanto nos servidores. Além disso, o montante gasto com a correção monetária dos benefícios concedidos acima do prazo legal estava numa curva ascendente.

De cada dez pessoas que esperavam nas intermináveis filas, sete voltavam para casa sem ter perspectiva concreta de quando poderiam obter uma simples informação tanto acerca do seu benefício quanto sobre a documentação para requerer um novo benefício. O atendimento telefônico, então realizado pelo canal 0800, era precário, de difícil acesso.

A partir do mês de junho de 2006, o INSS começou a direcionar expressiva parcela do atendimento presencial, realizado nas unidades fixas e móveis, para os canais remotos de atendimento – internet e

Central de Teleatendimento 135 – implantando formalmente o *Atendimento Programado do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)*, garantindo, assim, seletividade e resolução no ato do atendimento.

O atendimento ágil e facilitado de grande parte dos segurados assegurou a redução de 35% do atendimento presencial, liberando as unidades de atendimento para analisar e dar celeridade à concessão de benefícios. Em face da organização e redução do atendimento presencial, o INSS obteve êxito no combate eficaz às filas no horário de abertura das unidades.

As fotos em seguida espelham essa realidade:

Agência da Previdência Social Periperi – BA



Antes



Depois

Descrição da iniciativa

Para lidar com os diversos problemas de atendimento aos usuários, foi constituída no INSS uma área responsável pelo seu aperfeiçoamento. A partir de então, foi desenvolvido um projeto de melhora de atendimento e, em 2006, o novo modelo foi implantado tendo como base as seguintes premissas: uso intensivo da tecnologia; expansão dos serviços oferecidos pelos canais de atendimento remoto; implantação de capacidade de atendimento remoto ajustada à demanda projetada; ampliação da capilaridade da rede de

atendimento fixa e móvel; racionalização dos procedimentos das unidades e requalificação permanente dos servidores.

Hoje, antes de ir diretamente a uma Agência da Previdência Social, 18 milhões de segurados utilizam o telefone 135 e a página da previdência na internet a cada mês. Uma parcela desses segurados deseja apenas receber orientação preliminar sobre requisitos e documentos necessários para requerer benefícios, solicitar informações básicas sobre contribuições, censo previdenciário ou situação atual do seu benefício, entre outras informações. Outra parcela utiliza esses dois canais com a necessidade de agendar previamente o atendimento em uma das unidades da Previdência.

Além disso, o INSS confirma por telefone, com cada segurado, três dias antes da data do atendimento, se ele possui todos os requisitos e documentos para solicitar o benefício agendado, bem como confirma sua presença no dia marcado, para evitar perda de vagas na agenda.

Para evitar prejuízos financeiros ao segurado, em razão de possível demora do atendimento, a Previdência Social garante que a Data de Entrada do Requerimento (DER), a partir da qual os efeitos financeiros do benefício concedido começam a ser contados, seja fixada na data de solicitação do agendamento, caso o segurado reúna, naquela data, todas as condições para requerer o benefício.

Objetivos a que se propôs e resultados visados

O principal objetivo da Previdência Social com a implantação do Atendimento Programado do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) foi melhorar a qualidade do atendimento, especialmente em relação à:

- Humanização do atendimento, com eliminação de filas e alocação de servidores com perfil e preparo técnico adequados ao tipo de atendimento programado;
- Redução do tempo de espera para atendimento (tempo decorrido entre a data de solicitação do agendamento e data de atendimento);
- Redução do tempo de permanência do segurado na unidade de atendimento;

- Redução do tempo de análise e conclusão dos processos de benefícios;
- Redução do estoque de processos de benefícios pendentes de análise;
- Reformulação do modelo de atendimento à população, com a ampliação e maior facilidade de acesso aos serviços previdenciários;

Os principais resultados visados pela Previdência Social com a implantação do Atendimento Programado do INSS foram:

- Direcionamento de expressiva parcela do atendimento presencial para os canais remotos (internet e telefone), especialmente para o fornecimento de orientações e informações ao segurado;
- Agendamento eletrônico prévio do atendimento presencial, com a utilização dos canais remotos (dia/hora/local);
- Agendamento coletivo de empregados e associados das entidades e empresas conveniadas com o INSS, com vagas em horários sequenciais de acordo com a capacidade de atendimento de cada unidade;
- Registro e avaliação preliminar do volume e perfil da demanda atual e projetada;
- Planejamento e alocação da força de trabalho em cada unidade, de acordo com a demanda;
- Expansão da rede de atendimento com base em estudo do comportamento da demanda e da mobilidade populacional;
- Atendimento de serviços simples e preliminares pelos canais remotos;
- Atendimento presencial apenas para análise do reconhecimento e serviços de maior complexidade;
- Gestão contínua do volume de vagas disponíveis em âmbito nacional, de acordo com a demanda efetiva.

Público-alvo da iniciativa

O novo modelo de Atendimento Programado do INSS gerou impacto positivo interna e externamente.

Externamente, com impacto direto na vida de 36,1 milhões de segurados contribuintes e 25,7 milhões de beneficiários, imprimiu nova lógica de acesso aos serviços previdenciários pelos segurados e usuários, criando facilidade e agilidade para acesso a orientação e informação, agendamento eletrônico, registro de reclamações e denúncias na Ouvidoria-Geral.

Internamente, com impacto direto na vida de 60 mil servidores do INSS, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) e Ministério da Previdência Social (MPS), esse modelo promoveu a reorganização do fluxo e procedimentos de atendimento, facilitou o planejamento das ações, a alocação de recursos e a expansão da rede de atendimento, em face do conhecimento preliminar do volume e perfil da demanda por atendimento.

Concepção e trabalho em equipe

No INSS, a inexistência de uma área que lidasse estrategicamente com o atendimento dos usuários foi o ponto de partida para a criação, em agosto de 2005, da Diretoria de Atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social (Dirat), responsável pelas ações e implantação do novo modelo, o Atendimento Programado do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Em fevereiro de 2006, a alta administração da Previdência Social elaborou o Plano Estratégico da Previdência Social, tendo como principal objetivo melhorar a qualidade dos serviços prestados, sob a forma de um novo modelo de funcionamento das unidades e do relacionamento com os segurados e beneficiários.

A implantação do Atendimento Programado do INSS foi resultado de um trabalho integrado pelas equipes do MPS, do INSS e do Dataprev.

Ações e etapas da implementação

No primeiro semestre de 2006, algumas Agências da Previdência Social iniciaram, em fase experimental, a implantação do atendimento programado mediante utilização da internet e pelo

telefone 0800 (que foi substituído pela Central 135 em junho de 2006), o qual funcionava de forma precária.

Com a instalação da Central 135, as Agências da Previdência Social incorporaram no seu fluxo de recepção a nova modalidade de atendimento e este passou a ser assim disponibilizado por meio do agendamento prévio.

Ao longo do 2º semestre de 2006, todas as 1.140 unidades de atendimento adaptaram-se ao atendimento programado prévio de maneira consistente e irreversível.

O quadro seguinte ilustra a evolução da infraestrutura da Central 135:

INSS-Dirat					
Centrais de Teletendimento 2005/2008					
Período	Posições de Atendimento	Centrais Ativas	Capacidade atendimento / Mês (humano)	Serviços Oferecidos	Canais Utilizados
Dezembro (2005)	280	BA e DF	2 milhões	1. Orientação e Informação (Benefícios e Arrecadação); 2. Disque-Denúncia e 3. Ouvidoria	08007280191 (OI) e 08007070477 (Denúncia)
Dezembro (2006)	902	BA, DF e 135 (PE)	5 milhões	1. Orientação e Informação (Benefícios e Arrecadação); 2. Disque-Denúncia; 3. Ouvidoria; 4. Agendamentos: perícia médica inicial para concessão do benefício de auxílio-doença, pedido de prorrogação do auxílio-doença e pedido de reconsideração do resultado da perícia; 5. Agendar atendimento nas Agências da Previdência Social (APS) para os benefícios (aposentadoria; auxílio reclusão; benefício assistencial; certidão por tempo de contribuição; pecúlio; pensão; salário maternidade e simulação de Contagem de Tempo de Contribuição); 6. Inscrição na Previdência.	0800.7280191 (Arrecadação, Ouvidoria), 08007070477 (Denúncia) e 135 (Agendamento e OI)
Julho (2008)	1385	Salvador, Recife e Canuaru	8 milhões	1. Agendamentos pelo Sistema de Atendimento programado: Aposentadoria, Auxílio-Reclusão, Benefício Assistencial-LOAS, Certidão por Tempo de Contribuição (CTC), Pecúlio, Pensão, Salário-Maternidade e Simulação de Contagem de Tempo de Contribuição; 2. Requerimentos (Auxílio-Doença, Pedido de Prorrogação, Pedido de Reconsideração e Revisão do Auxílio-Doença); 3. Atendimento de Contribuinte Individual; 4. Inscrição; 5. Consultas eletrônicas (Situação do Benefício; Resultado do Pedido de Revisão; Data de Agendamento da Perícia; Resultado do Pedido de CTC); 6. Atualização de endereço; 7. Registro de Reclamação, Sugestão e Elogio; 8. Registro de Denúncias; 9. Pesquisa de Satisfação; Confirmação de comparecimento; Antecipação do Agendamento.	135

Evolução dos canais de atendimento utilizados pelos usuários do INSS

Recursos utilizados

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

A implantação do Atendimento Programado do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) exigiu medidas de reestruturação orgânica do INSS. Em razão da alta relevância atribuída à área de atendimento, e pela inexistência de uma área que cuidasse especificamente da melhoria da qualidade do atendimento, foi criada a Diretoria de Atendimento (Dirat) com a missão de assegurar a qualidade dos serviços prestados aos usuários do INSS e coordenar as ações de atendimento direto e remoto aos usuários.

Além dessa reestruturação, todas as ações de concepção, desenvolvimento e implantação do novo modelo tiveram participação de todos os níveis funcionais e hierárquicos do INSS: Presidência, Gerências Regionais, Gerências Executivas, Agências da Previdência Social (APS).

O desenvolvimento do Sistema de Agendamento Eletrônico (SAE) e demais sistemas complementares que dão suporte ao pleno funcionamento do modelo de Atendimento Programado do INSS foi realizado pela Dataprev e custeado integralmente pelo INSS. Os recursos tecnológicos, financeiros e humanos empregados nas demais ações de apoio necessárias à implantação do novo modelo de atendimento foram integralmente custeados pelas diversas áreas técnicas e diretorias, com recursos orçamentários do INSS. A implantação das três unidades da Central 135 foi custeada integralmente pelo orçamento do INSS.

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

Uma maior parcela da população passou a ter acesso facilitado aos serviços prestados por meio da internet e telefone. As vagas que eram oferecidas manualmente e em número insuficiente pelos funcionários das Agências da Previdência Social passaram a ser

gerenciadas por meio eletrônico e sistematizado, e atualmente são oferecidas em número condizente com a demanda.

Toda essa ação é monitorada pelas áreas responsáveis e pelo próprio cidadão, quando identifica, pelo telefone 135 ou pela internet, quais unidades estão apresentando menores prazos de atendimento, o que lhe abre oportunidade de escolha da melhor data e local de atendimento, ao tempo em que permite que a demanda seja distribuída de acordo com a capacidade de atendimento das unidades.

Caracterização da situação atual

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

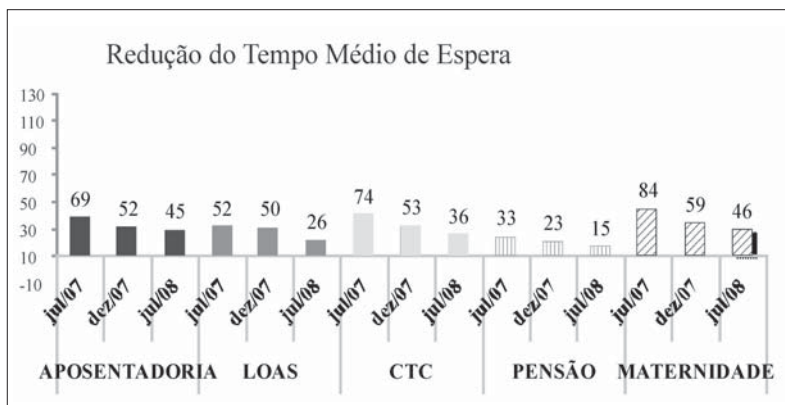
Os resultados das medidas de gestão que vêm sendo adotadas pelo INSS são extraídos dos sistemas corporativos da Previdência Social: Sistema de Agendamento Eletrônico (SAE), Sistema de Informações do Agendamento Eletrônico (Siae), Sistema de Gestão dos Benefícios por Incapacidade (Sabi), Sistema Único de Benefícios (SUB), Sistema de Gerenciamento do Atendimento (SGA), Sistema de Informações do Atendimento Remoto (Sire).

Os mecanismos de avaliação estão inseridos no âmbito do Plano de Ação 2008 e foram concebidos e desenvolvidos pela Dataprev.

Os principais indicadores de desempenho utilizados são: Tempo Médio de Espera de Agendamento (TMEA), Tempo Médio de Permanência na Agência (TMP), Tempo Médio de Concessão de Benefícios (TMC), Tempo Médio de Espera de Perícias Médicas (TMEP).

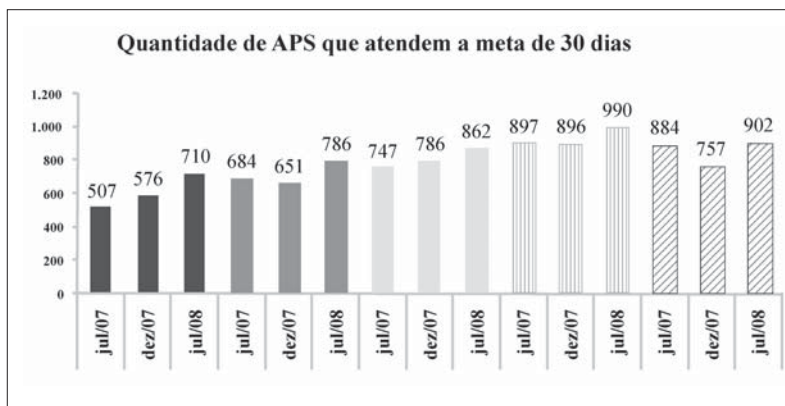
Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

Os gráficos seguintes indicam que os objetivos da Previdência Social foram atingidos:



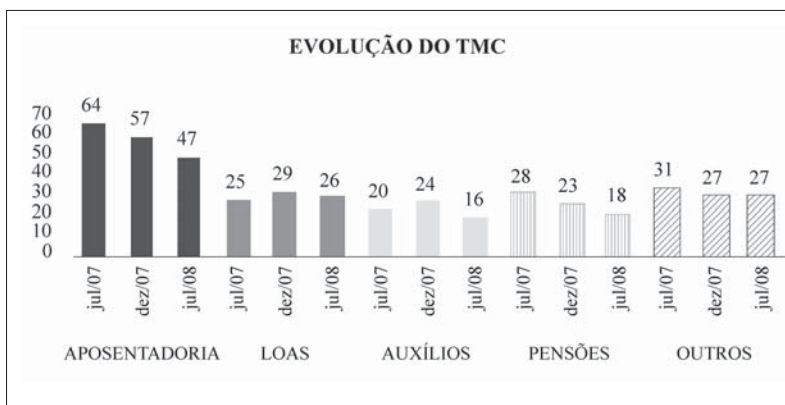
LOAS: Lei Orgânica da Assistência Social
 CTC: Certidão de Tempo de Contribuição

Gráfico 1: Redução do Tempo Médio de Espera
Meta: até 30 dias



APS: Agências da Previdência Social

Gráfico 2: Quantidade de agências que atendem a meta de 30 dias



**Gráfico 3: Evolução do Tempo Médio de Concessão (TMC) de benefícios
Meta: até 45 dias**

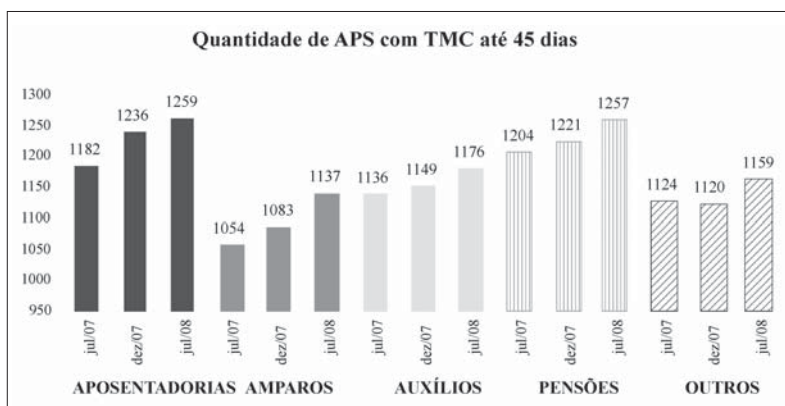


Gráfico 4: Quantidade de agências com TMC até 45 dias

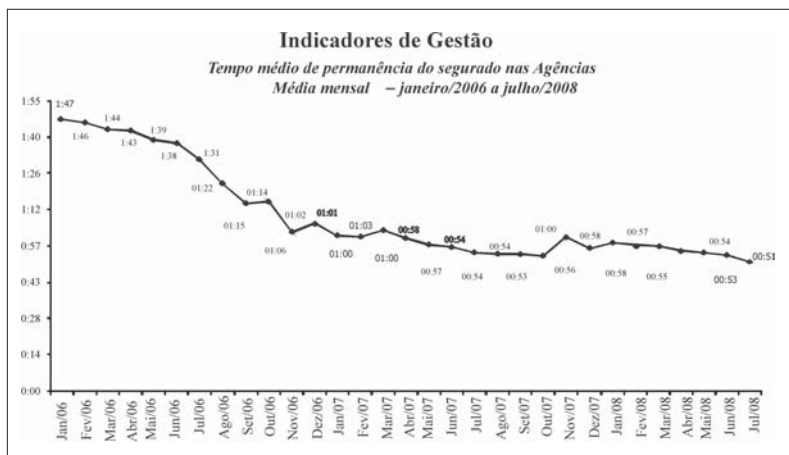


Gráfico 5: Tempo médio de permanência do segurado nas agências

Em 2006, desde a implantação do atendimento programado, houve uma redução média de 83% na quantidade de pessoas nas filas existentes na porta das agências.

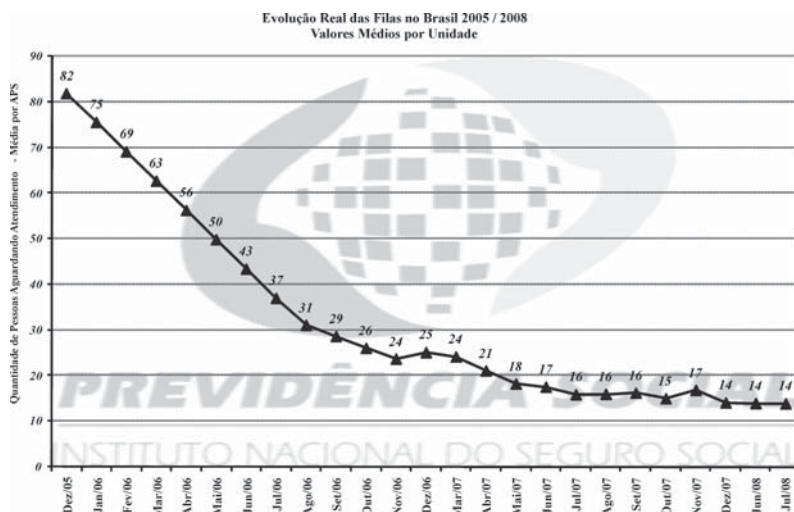


Gráfico 6: Evolução das filas nas Agências da Previdência Social

Lições aprendidas

Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados

Os principais obstáculos enfrentados foram:

- Cultura arraigada de atendimento presencial;
- Ausência de informações concretas para avaliar e projetar o volume e perfil da demanda, com vistas ao planejamento e alocação de recursos;
- Ação de intermediários que não têm interesse na melhoria das condições de acesso do segurado aos serviços previdenciários. O combate efetivo dessa distorção se consolidou em 2008, com a inserção de filtros, regras e sanções para agendamentos falsos, que distorciam e alongavam a agenda eletrônica;
- Gestão contínua do volume de vagas disponíveis em âmbito nacional, de acordo com a demanda efetiva;
- Dimensionamento adequado da capacidade operacional das Centrais de Teleatendimento (Centrais 135) em face do desconhecimento do volume e perfil da demanda global e mensal represadas e não atendidas.

Foram implementadas mudanças no funcionamento das agências para viabilizar a adoção do agendamento programado e, ainda, realizadas melhorias e ajustes no Sistema de Agendamento Eletrônico (SAE), para aperfeiçoar a qualidade do agendamento e, conseqüentemente, do atendimento:

- Divulgação na mídia do novo número da Previdência Social (135) e do novo modelo de atendimento programado;
- Divulgação do atendimento programado no sítio da Previdência Social, bem como dos documentos e requisitos necessários para cada benefício pretendido;
- Possibilidade de antecipação do atendimento em caso de vaga aberta por um cancelamento de agenda;
- Definição de tempo máximo de duração do atendimento, conforme o serviço prestado;

- Inclusão do Termo de Aceite das regras do agendamento para o usuário, como condição para agendar;
- Checagem dos dados do requerente e do procurador com o Cadastro Nacional de Pessoa Física e o Sistema de Óbitos (Sisobi);
- Checagem de dados cadastrais do usuário/segurado para checagem dos requisitos para requerimento do benefício e veracidade das informações prestadas.

Fatores críticos de sucesso

A reestruturação orgânica do INSS, a partir da constituição da Dirat, foi fundamental para a criação do novo modelo de Atendimento Programado do INSS, assim como a participação dos diversos níveis hierárquicos citados nesse processo. Igualmente essencial, o desenvolvimento de sistemas de informação operacionais possibilitou a melhoria da qualidade de atendimento.

Como a implantação desse modelo originou-se de decisão da Alta Administração das três casas da Previdência Social, todas as ações nesse sentido foram devidamente institucionalizadas e inseridas no planejamento de longo prazo da Casa, evitando-se, dessa maneira, soluções de continuidade na implantação do novo modelo.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?

O atendimento precário anteriormente oferecido pelo INSS e a demanda elevada de usuários sem acesso à Previdência Social passaram a ser vistos como um problema que afetava toda a população, gerando a necessidade de tratamento urgente. A extinção de um modelo ultrapassado, que desrespeitava os direitos do cidadão, foi um ato, além de administrativamente correto, eticamente necessário e acertado.

A implantação do modelo programado de atendimento – mecanismo público, programado, seletivo e resolutivo de atendimento – elevou a qualidade do atendimento, promoveu o planejamento global do trabalho das unidades, garantiu amplo respeito aos direitos do segurado e serviu de exemplo de gestão pública, por proporcionar a todos os usuários acesso facilitado ao exercício do direito de petição dos benefícios administrados pela Previdência Social.

Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

Diretoria de atendimento

Responsável

Evandro Diniz Cotta

Diretor de atendimento

Endereço

SBN, Quadra 2, Bloco E, 13º andar, Brasília- DF

CEP: 70040912

Telefone: (61) 3313 4685

Fax: (61) 3313 4910

evandro.cotta@previdencia.gov.br

Data de início da implementação da iniciativa

Junho de 2006

Grupo de Acompanhamento ao Acidentado do Trabalho (Graat)

*Seção de Inspeção do Trabalho
Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Piauí*

O Grupo de Acompanhamento ao Acidentado de Trabalho (Graat) é uma iniciativa de servidores da Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Piauí (SRTE/PI). Essa ação foi desenvolvida devido à situação de desamparo de trabalhadores acidentados ou portadores de doenças ocupacionais sem acesso aos benefícios previdenciários, além da falta de carteira de trabalho anotada ou por ausência de preenchimento da Comunicação de Acidente de Trabalho, bem como daqueles reabilitados pela Previdência Social que não conseguiam reinserção em suas empresas de origem. O grupo, que atua junto aos empregadores a fim de garantir os direitos do trabalhador, tem obtido resultados que merecem ênfase, apresentando 812 casos solucionados, entre os 815 recepcionados, procurando, assim, resgatar a cidadania dos trabalhadores.

Caracterização da situação anterior

Nos plantões fiscais diários da então Delegacia Regional do Trabalho do Piauí, atualmente Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Piauí, frequentemente eram atendidos trabalhadores acidentados ou portadores de doenças ocupacionais sem direito aos benefícios da previdência social, geralmente por falta de carteira do trabalho anotada, ausência de preenchimento da Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT). Além disso, grupos de trabalhadores reabilitados pela Previdência Social não conseguiam a reinserção em outras funções nas suas empresas de origem ou já se encontravam dispensados pelos empregadores.

Quase sempre, dada a complexidade com que o fato se apresentava, o plantonista não tinha como resolver tal situação e encaminhava o denunciante para a Justiça do Trabalho, onde sabidamente os procedimentos são custosos e demorados. Nesse contexto, buscamos solucionar o problema através da criação do Grupo de Acompanhamento ao Acidentado de Trabalho (Graat), formalizado através da Portaria DRT/PI nº 037 de 17 de abril de 2000, com o intuito de mudar a realidade desses trabalhadores, auxiliando-os no reconhecimento e respeito dos seus direitos.

Descrição da iniciativa

A frequência de trabalhadores sem atendimento adequado, por falta de regularização trabalhista, quando em situações de doenças ou acidentes, impulsionou a criação do Graat.

Por meio de reuniões com os atores públicos e privados envolvidos na situação, o grupo lança mão do método dialogal junto aos empregadores para que estes se adaptem à legislação trabalhista, reconhecendo a condição do empregado como sujeito de direitos, que lhe assegura benefícios previdenciários e permanência no emprego.

As atividades se desenvolvem a partir da procura, por parte dos trabalhadores, de soluções dos casos de acidentes de trabalho e

agravos ao estado de saúde, culminando na mobilização de instituições (Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, Centro de Referência da Saúde do Trabalhador – Cerest, etc.) e entidades de classe (sindicatos laborais e patronais) envolvidas.

Objetivos a que se propôs e resultados visados

O Graat tem os seguintes objetivos específicos e visa aos respectivos resultados:

a) Diagnosticar, através de pesquisa, os setores com maiores incidências de acidentes de trabalho e doenças ocupacionais no Piauí;

b) Receber e fiscalizar denúncias que envolvam acidentes de trabalho, com emissão de relatório correspondente;

c) Realizar reuniões com os trabalhadores e empresas para a resolução das irregularidades encontradas;

d) Lavrar Termos de Regularização Trabalhista, quando necessário, entre as partes interessadas;

e) Propor estratégias de ação que visem eliminar a discriminação e promover a prevenção, em matéria de acidente de trabalho, como realização de eventos de sensibilização ou similares, bem como produção e distribuição de material informativo;

f) Firmar parcerias em forma de termo de cooperação com as diversas organizações do Estado.

Com esse grupo, formado por auditores fiscais do trabalho, com formação em Medicina e Direito, pretendia-se solucionar os conflitos existentes entre trabalhadores e empresários, nos segmentos doenças ocupacionais e acidentes de trabalho. Por meio de diálogos, realizados na mesa de negociação, seria firmado Termo de Regularização Trabalhista.

Público-alvo da iniciativa

O público-alvo abrange os trabalhadores acidentados e portadores de doenças ocupacionais que tiveram negados os seus direitos, como o direito básico à anotação da Carteira de Trabalho e

Previdência Social (CTPS), os que não tiveram a comunicação do acidente de trabalho preenchida, com o devido encaminhamento à Previdência Social, além dos trabalhadores reabilitados que não conseguiam o retorno às empresas de origem.

Através da iniciativa, buscamos também conscientizar os empresários a respeito da importância da legislação trabalhista, com intuito de prevenir situações futuras de descumprimento das normas regulamentadoras e, assim, melhorar as condições do meio ambiente de trabalho, evitando doenças ocupacionais e acidentes de trabalho.

Concepção e trabalho em equipe

A iniciativa descrita neste trabalho originou-se a partir da realidade de trabalhadores mutilados, vivendo à margem da sociedade e sem garantia dos seus direitos. A urgência do tema foi levantada pelo médico de trabalho Francisco Luís Lima que, em discussão com os auditores da área de legislação Paula Maria do Nascimento Masullo, Rubervam Maciel Nascimento, Maria de Fátima Sousa, Margarida Lúcia Alencar e Soraya Lima, além da servidora administrativa Cibele Lima, perceberam a necessidade da criação do Graat. Desse feito, iniciou-se a formatação da Portaria, posteriormente apresentada ao Delegado Regional do Trabalho no Piauí da época, José Eduardo Pereira Filho, que foi favorável à iniciativa.

Ações e etapas da implementação

O grupo funcionou experimentalmente entre os anos de 1998 e 1999, tendo sido formalizado pela Portaria DRT/PI nº 037, de 17 de abril de 2000. Os anos iniciais foram úteis à construção do ciclo de vida dos atendimentos, especialmente no sentido de estabelecer formas de funcionamento que economizassem tempo e esforço dos envolvidos e conseguissem atingir os objetivos propostos.

O trabalho do Graat é desenvolvido da seguinte maneira:

- O trabalhador em situação de fragilidade de sua saúde, em virtude de acidente de trabalho ou doença ocupacional, busca a

Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Piauí, acompanhado ou não de representante de sua entidade sindical – usualmente após a negativa por seu empregador da regularização de sua situação (anotação da CTPS, afastamento pela Previdência Social, não preenchimento da CAT, não reinserção na empresa após a reabilitação pela Previdência Social);

- No âmbito do plantão de atendimento do Núcleo de Combate à Discriminação e Promoção da Igualdade de Oportunidades, a demanda é acolhida através do preenchimento de ficha específica, que serve inclusive à identificação da temática, com encaminhamento dos casos pertinentes à saúde para o Graat. Nessa fase, também são prestadas informações quanto às possibilidades de solução da demanda pela via administrativa ou tomadas providências preparatórias às fases seguintes, tal como o encaminhamento para exames médicos complementares e/ou contatos telefônicos com os profissionais de saúde ligados ao caso (médico do trabalhador, médico do trabalho da empresa);

- De posse dos dados do(s) empregador(es) e empregado(s) envolvido(s), é marcada uma reunião, para a qual são convocadas as partes diretamente envolvidas na relação de emprego, as representações sindicais, quando for o caso, bem como as instituições públicas que possam contribuir para a solução da problemática levantada;

- Reunidas as partes, os auditores fiscais do trabalho do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) integrantes do Graat buscam um esclarecimento geral da situação com a audiência dos envolvidos e o conseqüente debate aberto sobre a situação, com o escopo de identificar/confirmar possíveis irregularidades no tratamento dispensado ao obreiro acidentado ou doente;

- Ratificada a existência de irregularidades ou de situações de fragilização que ameacem a dignidade do trabalhador, busca-se encontrar soluções para o caso sob análise a partir do diálogo entre as partes (com emissão de Termo de Regularização Trabalhista) ou, quando for necessário, por meio do emprego do poder de polícia do Estado-administração através da inspeção no estabelecimento do empregador recalcitrante;

- Os casos não solucionados no âmbito do MTE são encaminhados à Justiça do Trabalho, com o acompanhamento dos mesmos pelos auditores fiscais envolvidos, quando necessário;
- Elabora-se mensal e anualmente quadro sinótico dos atendimentos prestados, com identificação da temática e cortes por gênero, raça, etc., além de percentual de resolução dos casos.

Recursos utilizados

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

- Recursos humanos: auditores fiscais do trabalho, com formação em Medicina do Trabalho e em Direito, que integram o grupo.
- Recursos financeiros: não houve custos financeiros para implementação da experiência, pois é utilizada sala da Superintendência Regional, local onde também funciona o Núcleo de Combate à Discriminação e Promoção da Igualdade de Oportunidades.
- Recursos materiais e tecnológicos: computador com impressora e linha telefônica, materiais já existentes na repartição.

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

O Ministério do Trabalho e Emprego não despendeu recursos financeiros para a criação do Grupo de Acompanhamento ao Acidentado do Trabalho (Graat), conforme exposto no item anterior. No tocante aos recursos humanos, estes foram essenciais para o sucesso do grupo. A formação inicial com seis membros foi, aos poucos, contando com novos reforços, o que contribuiu para o fortalecimento do grupo, maior número de casos contemplados, além de maior agilidade na sua resolução.

Os elementos de maior importância do Graat são a celeridade e a economicidade na solução dos conflitos. As próprias partes já sabem que não haverá custos para a correção da situação, caso ela aconteça no âmbito dialogal, como usualmente tem ocorrido.

Considerando o baixo volume de recursos empregados, conforme apresentado, e a elevada taxa de resolução dos conflitos pela via administrativa, que alcança cerca de 99% dos casos, o emprego dos esforços humanos e materiais do Estado se deu de modo eficiente. Na caracterização da situação atual, o detalhamento dos resultados também servirá para demonstrar o elevado grau de eficiência na utilização dos recursos pessoais e financeiros disponibilizados ao Graat.

Caracterização da situação atual

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

Basicamente, o monitoramento do Graat vem sendo empreendido no âmbito da própria SRTE/PI, por meio da elaboração de relatórios mensais das atividades desenvolvidas e pela inserção do grupo nos relatórios anuais de gestão da Seção de Inspeção do Trabalho. A avaliação dos resultados, tendo em vista o caráter e a complexidade das demandas atendidas pelo Graat, passa pela solução dos casos em termos de adequação legal das situações conflituosas. Nesse sentido, o indicador essencial é a taxa de resolutividade dos conflitos, ou seja, o percentual de demandas solucionadas.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

O principal resultado da criação do Graat é o resgate da cidadania do trabalhador que teve seus direitos vilipendiados em momentos de grande consternação. No caso, a promoção da dignidade humana no trabalho passa pela regularização dos direitos trabalhistas da pessoa doente ou acidentada. Como o procedimento é administrativo, resta comprovada a sua celeridade. Ademais, evita-se a proposição de ações trabalhistas, com a redução do dispêndio de recursos dos envolvidos e do Estado, tendo em vista a demora habitual na solução de demandas judiciais. Por essa razão, os

trabalhadores e entidades sindicais atualmente buscam a SRTE/PI na certeza de que suas demandas serão solucionadas sem a necessidade do custeio de ações, advogados, etc.

O Graat angariou credibilidade junto à classe trabalhadora e respeito da classe patronal, de tal forma que foram encaminhados à Justiça do Trabalho tão-somente cerca de 1% dos casos atendidos pelo grupo. Usualmente, o acompanhamento das situações encerra-se pela lavratura do Termo de Regularização Trabalhista ou, quando necessário, pelo comparecimento dos auditores fiscais envolvidos à Justiça do Trabalho como testemunhas nos casos a ela remetidos.

Além do exposto, o Graat conseguiu provocar construções coletivas valiosas pelo envolvimento de instituições públicas e entidades de classe. A título de exemplo, citamos os constantes agravos à saúde de motoristas do transporte urbano de passageiros de Teresina-PI, trabalhadores que, após a suspensão de seus benefícios previdenciários, recaíam no vácuo legislativo entre incapacidade para o trabalho (motivo para concessão de benefício previdenciário) e doença do trabalhador (a qual nem sempre o incapacita para a função por ele desempenhada), restando desprovidos de proteção governamental ou empresarial (não percebiam, portanto, qualquer rendimento para o seu sustento, visto que o INSS os considerava aptos para o retorno ao serviço, mas os próprios obreiros não se sentiam capazes para o exercício de suas funções).

Em amplo debate promovido na sede da SRTE-PI pelo Graat, a situação foi solucionada pela constituição de uma força-tarefa (peritos médicos do INSS e médicos do trabalho das empresas) para a análise dos casos previdenciários pendentes de quinze obreiros. Estiveram presentes à reunião, além do Graat/SRTE-PI, o INSS, o sindicato laboral respectivo e representantes de empresas envolvidas. Ressalte-se que todos os casos foram reavaliados pela força-tarefa, tendo sido resolvidos os seguintes: manutenção/restabelecimento do auxílio-doença (5); aposentadoria (1); reabilitação (6); retorno ao trabalho (3).

Quanto aos resultados quantitativos, segue na tabela o volume de casos atendidos anualmente, desde a criação embrionária do Graat, lembrando que alguns se referiam à discriminação do

trabalhador por motivos sobrepostos à saúde, tais como gênero e cidadania, entre outros:

Tabela: Dados Estatísticos do Graat (1998-2007)

Ano	Sexo	Tipo		Solucionadas	Andamento
1998/ 1999	H - 19 - 76,00% M - 06 - 24,00%	G - 04 - 16,00% D - 01 - 4,00%	AT - 12 - 48,00% ES - 07 - 28,00% Outros - 01 - 4,00%	17 - 68,00%	08 - 32,00%
2000	H - 65 - 79,30% M - 17 - 20,70%	G - 08 - 6,27% AT - 56 - 68,30% C - 02 - 2,40%	ES - 14 - 20,70% I - 01 - 1,20% HIV - 01 - 1,20%	73 - 89,00%	09 - 11,00%
2001	H - 121 - 78,60% M - 33 - 21,40%	G - 11 - 7,20% AT - 89 - 57,80% ES - 48 - 31,20%	C - 04 - 2,60% HIV - 01 - 0,60% Outros - 01 - 0,60%	98 - 63,60%	56 - 36,40%
2002	H - 85 - 78,70% M - 23 - 21,30%	G - 15 - 13,90% D - 01 - 0,92% AT - 47 - 44,53%	ES - 39 - 36,10% C - 04 - 25,37% Outros - 02 - 1,85%	67 - 62,04%	41 - 37,96%
2003	H - 87 - 82,07% M - 19 - 17,93%	AT - 64 - 60,37% ES - 42 - 39,63%		106 - 100,00%	00 - 00,00%
2004	H - 73 - 78,49% M - 20 - 21,51%	AT - 61 - 65,59% ES - 32 - 34,41%		79 - 84,94%	14 - 15,06%
2005	H - 74 - 92,53% M - 24 - 7,47%	G - 02 - 2,04% AT - 52 - 71,64%	ES - 05 - 2,99% C - 39 - 25,37%	98 - 100,00%	00 - 00,00%
2006	H - 64 - 91,43% M - 06 - 8,57%	G - 02 - 2,86% AT - 39 - 55,72% ES - 29 - 41,42%		70 - 100,00%	00 - 00,00%
2007	H - 66 - 83,55% M - 13 - 16,45%	AT - 43 - 54,43% ES - 36 - 45,57%		79 - 100%	00 - 00,00%
Total	H - 581 - 71,28% M - 234 - 28,72%	G - 42 - 5,15% D - 02 - 0,24% AT - 463 - 56,81% C - 49 - 6,01%	ES - 252 - 30,92% I - 01 - 0,12% HIV - 2 - 0,24% Outros - 04 - 0,48%	815 - 100%	00 - 00,00%

G - Gênero

C - Cidadania

D - Deficiência

Outros

ES - Estado de Saúde

H - HIV

AT - Acidente do Trabalho

I - Idade

Lições aprendidas

Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados

Uma dificuldade inicial para a concepção/implementação do Graat foi – e continua sendo – a debilidade do arcabouço infraconstitucional de proteção ao trabalhador adoecido/acidentado, no âmbito da relação de emprego. Há carência de instrumentalização dos princípios (art. 1º, II, III e IV) e garantias constitucionais (art. 7º e incisos) no que tange ao trabalhador fragilizado na sua saúde. Da mesma forma, a falta de concreção legislativa quanto à função social da propriedade empresarial, continua a dificultar o serviço prestado pelo grupo. Nesse sentido, a Convenção nº 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão¹, além dos dispositivos constitucionais citados, sempre foi utilizada como referência na atuação do Graat.

Entre os obstáculos específicos enfrentados na elaboração do Graat, destacaram-se a ausência de espécies legislativas administrativas que amparassem a atuação nos moldes daquela concebida para o grupo e a baixa expectativa/adesão dos auditores fiscais do trabalho ao tipo de serviço a ser oferecido pela iniciativa. No primeiro caso, buscou-se apoio junto ao então delegado do trabalho, que formalizou o Graat através da Portaria DRT/PI nº 037 de 17 de abril de 2000. No segundo, por meio de diversas reuniões com a Fiscalização e dos próprios resultados positivos alcançados, o Graat consolidou-se como referência na SRTE/PI, a ponto da própria Auditoria Fiscal constantemente buscar informações e rotineiramente encaminhar casos de maior complexidade, envolvendo o estado de saúde dos obreiros para o grupo.

Quanto aos obstáculos enfrentados na implementação, ressalte-se a cultura patronal enraizada de negação dos direitos trabalhistas e a imagem de órgão fiscalizador-punitivo da antiga Delegacia do Trabalho, atualmente Superintendência. No próprio

curso das atividades do Graat, o diálogo com as representações patronais ajudou a esclarecer que a intenção fundamental da iniciativa era a regularização das situações dos obreiros acometidos por moléstias e/ou acidentes, com a conseqüente garantia dos seus direitos fundamentais. De início, também houve certa resistência da Previdência Social (Perícia Médica do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS), também ultrapassada através de reuniões e diálogo entre as partes envolvidas. Tanto que a própria Previdência Social passou a remeter para o Graat vários casos de trabalhadores reabilitados não aceitos pelas empresas, ou seja, que não tinham suas funções alteradas pelos empregadores, para a adaptação de sua limitação funcional.

Fatores críticos de sucesso

A primazia do diálogo, tema característico das iniciativas democráticas, sempre foi a chave do sucesso do auditores fiscais. Acrescente-se que três casos isolados (entre 1998 e 2007) não tiveram solução dada pelo grupo e foram encaminhados à Justiça do Trabalho. De toda forma, estes foram acompanhados junto ao Judiciário Trabalhista pelos servidores integrantes do Graat e resultaram todos em ações indenizatórias exitosas em favor dos trabalhadores. Observa-se, pois, a resolução de praticamente 100% da demanda.

O compromisso pessoal dos servidores envolvidos constitui uma das condições fundamentais do sucesso do grupo. A sensibilidade ao sofrimento do outro, com a indignação frente ao desrespeito pela pessoa adoecida/acidentada, também se põe como condição para os resultados satisfatórios do Graat, muitas vezes conseguidos pela persistência da abertura dos canais de conversação.

Ainda de relevância para o êxito da iniciativa, citamos a existência das parcerias com as instituições públicas afetas ao tema binomial trabalho-saúde, tais como o INSS, o Cerest, entre outras, além das entidades sindicais.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?

O Grupo de Acompanhamento ao Acidentado do Trabalho (Graat) inovou na interface com a Previdência Social/INSS que, pela parceira institucional estabelecida, tem revisto casos fora das previsões constantes em lei. Também inovou quando materializa a presença do Estado no atendimento aos trabalhadores que se encontram no limbo da legislação previdenciária, muitas vezes dispensados das empresas sem a formalização de seus contratos, ao tempo em que proporciona atendimento humanizado àqueles adoecidos/acidentados em decorrência da disponibilização de sua força de trabalho.

Até hoje, o Graat é único no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego. Lembramos que esse modelo evidencia o grau de sucesso e a celeridade no atendimento de suas demandas, com o respeito pelos atores envolvidos na problemática. Além disso, é também destacada a construção de soluções dialogais que respeitem a lei e promovam a dignidade, resgatando a cidadania do trabalhador, elementos que, por sua vez, indicam um modelo que poderia ser adotado em todo o país.

Nesse sentido, trata-se de uma inovação no serviço público, assim como pelo caráter inédito da iniciativa no território nacional.

Superintendência Regional do Trabalho e Emprego do Piauí
Seção de Inspeção do Trabalho

Responsável

Francisco Luis Lima
Auditor fiscal do Trabalho

Endereço

Av. Frei Serafim, nº 1860 – Centro, Teresina - PI
CEP: 64001-020
Telefone: (86) 3222 0001
Fax: (86) 3222 6124
franciscolumslima@uol.com.br

Data de início da implementação da iniciativa

Abril de 2000

¹ A Convenção nº 111 da OIT (de 25/06/1958 e promulgada no Brasil pelo Decreto 62.150 de 19/01/68) trata sobre toda a distinção, exclusão ou preferência fundada na raça, cor, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social, que tenha por efeito destruir ou alterar a igualdade de oportunidades ou de tratamento em matéria de emprego ou profissão.

Sisbio – Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade

Diretoria de Conservação da Biodiversidade (Dibio)
Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio)

O Sisbio é um sistema informatizado de autorização e de informação que objetiva melhorar o atendimento a pesquisadores cujos estudos envolvem coleta de material biológico ou são desenvolvidos em unidades de conservação da natureza ou ainda, em cavernas. Por meio do preenchimento e envio de formulários pela internet, pesquisadores solicitam ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio) autorizações para as atividades supracitadas. Pelo sistema, os pesquisadores também apresentam seus relatórios de atividades, cujas informações comporão um banco de dados georreferenciado. Anteriormente, essas autorizações eram emitidas em papel a partir da análise do projeto de pesquisa impresso enviado por correio. Os relatórios das atividades autorizadas eram arquivados em processos, tornando as informações neles contidas pouco disponíveis para a consulta. O Sisbio mudou esse quadro, promovendo celeridade e transparência na análise, bem como a otimização da gestão e uso da informação.

Caracterização da situação anterior

As licenças de pesquisa em unidades de conservação federais e para coleta de material biológico eram emitidas e renovadas de forma lenta e burocrática. Existia um emaranhado de normas e formulários, gerando a repetição de procedimentos e esforços por parte dos pesquisadores e dos funcionários do Ibama. Exigia-se dos pesquisadores o preenchimento de vários formulários, alguns com informações repetidas. Tais documentos, juntamente com o projeto de pesquisa e curriculum vitae, eram encaminhados via Correios para cada uma das unidades do Ibama envolvidas na análise das autorizações/licenças.

Muitas vezes, o pesquisador não conseguia identificar as unidades organizacionais para onde a documentação deveria ser enviada. A documentação recebida era incluída em processo administrativo, que ia acumulando os pareceres das várias unidades envolvidas na análise, até um parecer final ser emitido e a licença ser enviada por correio.

Dependendo do número de diretorias, coordenações, centros especializados e unidades de conservação envolvidas na análise, um mesmo projeto podia ter até três tipos de autorizações/licenças diferentes. A emissão ou renovação podia demorar até 24 meses. Os relatórios de atividades eram armazenados dentro dos processos, tornando as informações pouco disponíveis para consulta.

Descrição da iniciativa

Pelo exposto, era urgente a necessidade de se uniformizar regras, procedimentos e formulários e se estabelecer um modo informatizado *on line* para o recebimento das solicitações e relatórios, emissão de parecer e liberação das autorizações/licenças ao pesquisador. Para isso foi concebido o Sisbio - Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade, com os objetivos de garantir: 1) descentralização, 2) celeridade, 3) transparência e 4) gestão da informação.

Primeiramente, era necessário um novo instrumento normativo que unificasse a legislação dispersa em diferentes normas. Em seguida, seria desenvolvido o sistema propriamente dito, modelado para funcionar segundo as regras definidas pela instrução normativa.

Objetivos que se propôs e resultados visados

O sistema seguiria os objetivos da Política de Governo Eletrônico do Poder Executivo Federal em especial os que visam promover a disponibilização de serviços de governo na internet. A primeira modificação a se fazer era desonerar o pesquisador da necessidade de enviar documentos a todas as instâncias que participariam da análise. Os currículos seriam capturados automaticamente a partir da Plataforma Lattes do CNPq (padrão adotado no meio científico).

Com relação ao projeto de pesquisa, o pesquisador preencheria um formulário de solicitação de autorização via internet, que seria simultaneamente distribuído a todas as unidades pertinentes. Isso seria possível a partir de uma inteligência do sistema que identificasse informações-chave na solicitação preenchida pelo pesquisador e as associasse com as possíveis instâncias de análise, com base em dois tipos de critérios: o critério taxonômico (de acordo com a classificação científica da planta ou animal a serem pesquisados) e o critério geográfico (segundo a localidade onde a pesquisa seria realizada). Esse processo de distribuição garantiria a descentralização da análise. Uma vez efetuada a distribuição, acompanhada de envio automático de mensagem de alerta para os pareceristas, as instâncias de análise registrariam paralelamente os pareceres no próprio sistema, dentro de um prazo pré-fixado.

No caso de perda de prazo ou de detecção de parecer divergente, ocorreria redistribuição automática para a instância superior. Após o registro de todos os pareceres, o sistema automaticamente emitiria a autorização/licença e a enviaria via e-mail ao pesquisador. Dessa forma, o procedimento ganharia celeridade por não haver circulação de documentos em papel e por não existir dependência cronológica entre os vários pareceres emitidos. Outra vantagem do

Sisbio é que o pesquisador poderia, de forma autônoma, acompanhar o andamento de sua solicitação ao conectar-se na página do sistema com seu CPF e senha. Internamente, funcionários conseguiriam acompanhar em tempo real os pareceres emitidos pelas diversas unidades envolvidas na análise.

Dessa forma, o sistema atenderia ao objetivo de transparência, tanto externa quanto interna, seguindo os preceitos estabelecidos na Lei 10.650/2003, que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama. Por fim, o Sisbio possibilitaria o uso das informações contidas nas solicitações e nos relatórios de atividades. As informações registradas pelos próprios pesquisadores sobre suas atividades científicas ficariam disponíveis aos órgãos ambientais e pesquisadores, servindo como subsídio à avaliação de eventuais impactos ambientais de um determinado projeto de pesquisa; auxílio na elaboração de políticas públicas de gestão ambiental; subsídio à geração de mais conhecimento sobre a biodiversidade.

Público-alvo da iniciativa

A iniciativa tem como público-alvo direto os pesquisadores cujos estudos envolvem a coleta de material biológico ou pesquisas em unidades de conservação da natureza ou cavernas. O público-alvo indireto é composto pelos funcionários, os gestores ambientais e a comunidade científica de modo geral, que podem fazer uso da informação armazenada no Sisbio como subsídio às suas ações.

Concepção e trabalho em equipe

A necessidade do Ibama de participar das discussões junto ao Conselho de Gestão do Patrimônio Genético resultou na criação informal de um grupo de trabalho composto por representantes das três diretorias finalísticas do Ibama. Desta forma, no ano de 2003, iniciou-se a elaboração de um documento contemplando a unificação de normas e procedimentos com objetivo de garantir a

agilidade, descentralização e transparência na autorização para pesquisa científica. Na época, o grupo analisou algumas funcionalidades existentes no Siuc – Sistema de Unidades de Conservação, que possuía um módulo específico para registrar as pesquisas realizadas dentro de unidades de conservação. Na época, o grupo buscou conhecer algumas iniciativas em andamento no Ibama.

Nesse contexto, o analista administrativo Joseilson de Assis Costa e o consultor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) Laplace Gomide Júnior foram convidados a apresentar as suas iniciativas que atendiam às necessidades específicas de suas unidades organizacionais. Primeiramente, o servidor Joseilson de Assis Costa apresentou uma bem-sucedida experiência no Centro Nacional de Pesquisa para Conservação das Aves Silvestres (Cemave). Tratava-se de um sistema de informação e atendimento via internet denominado SNA.Net que, entre outras funcionalidades, cadastra os anilhadores de aves silvestres, recebe, analisa e aprova eletronicamente os projetos de pesquisa que utilizam a técnica do anilhamento, bem como permite a impressão via internet da Autorização de Anilhamento pelo próprio pesquisador.

O consultor havia também iniciado a projeção de um banco de dados para cadastrar as pesquisas aprovadas pelo RAN – Centro Nacional de Conservação e Manejo de Répteis e Anfíbios. Após as apresentações e discussões, o grupo decidiu unir as duas experiências e como resultado surgiu o Projeto de Desenvolvimento do Sistema de Informática denominado na época de “Pesquisa.Net”, nome este que deu origem ao atual Sisbio – Sistema de Autorização e Informação em Biodiversidade. O desenvolvimento do referido sistema foi coordenado por Joseilson de Assis Costa e elaborado conjuntamente com o consultor Laplace Gomide Júnior. Na coordenação técnica e normativa, vale ressaltar a participação da coordenadora Marília Marques Marini e do servidor Otávio Borges Maia.

Ações e etapas da implementação

1) De 2004 a 2005, a Instrução Normativa (IN) que regulamentava o sistema foi trabalhada internamente pelo Ibama, o que foi extremamente complexo por envolver representantes de quatro diretorias distintas e com diferentes interesses. Após esse esforço, foi originada uma minuta que passou por discussão junto à comunidade científica, através de uma consulta pública disponibilizada no site do Ibama, em 2005;

2) Durante a consulta pública, a comunidade científica encaminhou diversas críticas, que, na maioria, afirmavam que o instrumento normativo era muito exigente;

3) Para facilitar a interlocução em torno das divergências, foi criada, pela portaria Ibama 10/2006, o Comitê de Assessoramento Técnico do Sisbio (CAT-Sisbio), constituído por 12 representantes de órgãos públicos federais e sociedades científicas. Esse comitê auxiliou o Ibama na tomada de decisões sobre a elaboração do instrumento normativo, avaliação e aprimoramento do Sisbio;

4) Acompanhando os avanços na formulação da minuta da IN, um pequeno grupo da área de informática desenvolvia a parte tecnológica do Sisbio. A equipe utilizou como referência a experiência bem-sucedida do SNA.Net, como descrito acima;

5) Em 2006, conclui-se a Instrução Normativa Ibama número 119/2006, que instituiu oficialmente o Sisbio e disciplinou diversos procedimentos e regras relacionados com o sistema;

6) Em dezembro de 2006, foi realizado um treinamento destinado aos operadores do Sisbio, com participação de mais de 100 representantes das unidades descentralizadas do Ibama;

7) No mesmo mês, a comunidade científica encaminhou algumas críticas sobre a IN 119/2006. Novas discussões realizadas no CAT-Sisbio resultaram na publicação de um novo instrumento normativo, a IN 154/2007;

8) Pouco depois, em 20 de março de 2007, o sistema entrou em operação;

9) No mês seguinte, o Ibama sofreu um processo de divisão (Medida Provisória 366/2007), dando origem a uma nova autarquia, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio);

10) A partir desse evento, o Sisbio passou a ter uso compartilhado pelos dois institutos (Ibama e ICMBio), ou seja, unidades de ambos os institutos passaram a analisar as solicitações dos pesquisadores;

11) Em agosto de 2008, a portaria do Ministério do Meio Ambiente 236/2008, atribuiu unicamente ao ICMBio a responsabilidade de gerir o Sisbio e aprovar a realização das atividades de pesquisa em unidade de conservação, captura, marcação e coleta de material biológico.

Recursos utilizados

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

- Recursos humanos: o Sisbio foi desenvolvido com os recursos humanos do atual ICMBio, desmembrado do Ibama, constituído em sua maioria por servidores de carreira, alguns temporários e poucos consultores PNUD, em um total de 25 profissionais. Durante as discussões com a comunidade científica, houve a colaboração de 12 representantes de órgãos da administração pública federal e das sociedades científicas.

- Recursos tecnológicos e materiais: os materiais de expediente e os equipamentos de informática empregados foram os mesmos utilizados em outras atividades da instituição. Para desenvolvimento do sistema de informática propriamente dito, foram utilizadas linguagens de programação PHP e PL-SQL e software de banco de dados Oracle. Durante a modelagem do banco de dados a opção feita foi pelo software Oracle Designer, e para a integração com a plataforma Lattes do CNPq, fizemos uso do “*webservice*” disponibilizado pelo CNPq;

- Recursos financeiros: todos de orçamento próprio e basicamente gastos com a realização das reuniões de trabalho, análise, modelagem e codificação do sistema:

- a) Salário dos membros da equipe técnica (6 analistas ambientais) e da equipe de informática (2 analistas de sistemas);

- b) Salário de 2 programadores, R\$ 15 mil;

- c) Diárias para 2 analistas de sistemas, R\$ 88 mil;

- d) Passagens aéreas para 1 analista de sistema, R\$ 30 mil;

- e) Diárias para integrantes do Comitê CAT-Sisbio, R\$ 14 mil;

- f) Passagens aéreas para membros do CAT-Sisbio, R\$ 31,5 mil.

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

Admite-se o fato que a iniciativa não teve como objetivo principal a economia de recursos, e sim resolver problemas crônicos de atendimento ao pesquisador e de gestão da informação. Mesmo assim, o sistema melhorou a eficiência no uso de recursos em virtude da diminuição do tempo gasto por funcionário na análise da solicitação. A iniciativa também foi eficiente na utilização de recursos durante sua fase de concepção e implantação, principalmente por ter tido como base o trabalho de servidores da casa, não havendo contratação de terceiros. Além disso, os materiais e os equipamentos já vinham sendo utilizados dentro da instituição para o exercício de outras atividades finalísticas.

Caracterização da situação atual

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

O monitoramento e a avaliação dos resultados são realizados por meio de:

1) Relatórios gerenciais extraídos do sistema, de onde são obtidos os indicadores de desempenho das unidades organizacionais (quantidade de funcionários credenciados, de solicitações distribuídas, de redistribuições devido à perda de prazo de recebimento ou emissão de parecer, de pareceres emitidos, de funcionários em atividade), e de desempenho geral do sistema (tempo de liberação das autorizações/licenças, quantidade de solicitações submetidas, liberadas, negadas, aguardando liberação, aguardando julgamento de divergências, de pesquisadores cadastrados, de pesquisas em andamento por grupo taxonômico, município, unidade de conservação, unidade da federação);

2) Pesquisa de satisfação, através da aplicação de questionário eletrônico aos pesquisadores;

3) Análise dos e-mails recebidos pela secretária executiva do sistema, contendo dúvidas, reclamações, sugestões e elogios encaminhados pelos pesquisadores e funcionários.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

Resultados do Sisbio com base nos indicadores já mencionados:

1) Descentralização: o Sisbio possui 981 operadores, lotados em mais de três centenas de unidades organizacionais em todo o Brasil;

2) Celeridade: entre as 2.300 autorizações e licenças emitidas em 17 meses de funcionamento, mais da metade foi emitida em até 35 dias; 13% em até 10 dias; e 7% em menos de 5 dias. Muitas foram emitidas no mesmo dia em que foram solicitadas;

3) Adesão da comunidade científica: mais 8.500 pesquisadores cadastrados;

4) Pesquisa de Satisfação dos Pesquisadores: a pesquisa foi realizada no período de 18/07 a 11/08/2008, por meio de questionário eletrônico disponibilizado na página do Sisbio e enviado a todos os pesquisadores cadastrados no Sisbio, na condição de titular da solicitação, totalizando um número de 3.691 pesquisadores. Houve um retorno de 30% dos questionários, com os seguintes resultados:

a) Tempo gasto na concessão da autorização/ licença:

Para 48,88%, foi dentro da expectativa, enquanto que para 22,25%, a expectativa foi superada;

Para 13,87%, ficou aquém da expectativa, enquanto 14,99% consideraram muito aquém da expectativa.

b) Preenchimento dos formulários eletrônicos do sistema:

- 6,89% afirmaram que é muito fácil;
- 73,28% que é fácil;
- 17,97% declararam que é difícil; e
- 1,86%, muito difícil.

c) Atendimento prestado pelo Núcleo Gestor do Sisbio via correio eletrônico:

• 19,55% deram conceito Ótimo e 67,69% classificaram como Bom;

- 10,06% mensuraram como Ruim e 2,70% acharam péssimo.

d) De um modo geral,

- 24,12% consideraram o Sisbio Ótimo e 69,09% Bom;
- 5,68% Ruim e 1,12% Péssimo.

e) De acordo com a pesquisa, os quatro principais avanços alcançados com a implementação do Sisbio, de um total de 12, foram os seguintes: preenchimento e envio da solicitação de autorização e/ou licença via internet; obtenção da autorização e/ou licença em formato digital via correio eletrônico; integração com a Plataforma do Currículo Lattes do CNPq; e padronização de formulários e procedimentos de tramitação.

Lições aprendidas

Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados

1) Desenvolver uma instrução normativa e um sistema que atendessem às peculiaridades de quatro diretorias distintas, cada uma

com seus próprios interesses, por vezes divergentes. Esse obstáculo foi superado com três anos de discussão e debate, buscando atender e conciliar os diversos interesses;

2) Garantir a legitimidade do sistema frente ao seu público-alvo, a comunidade científica, que até então se mostrava muito insatisfeita com os procedimentos burocráticos de autorização oferecidos pelo órgão. Para isso, foi incluída a participação de representantes desse grupo na consolidação da proposta, através do Comitê de Assessoramento do Sisbio (CAT-Sisbio);

3) Manter o Sisbio em funcionamento frente à divisão do Ibama, que gerou dois novos institutos (Ibama e ICMBio) com conflitos de atribuição. A solução foi implantar a gestão e uso compartilhado do sistema. Paralelamente, o ICMBio se responsabilizou pela manutenção e desenvolvimento dos módulos não finalizados.

Fatores críticos de sucesso

a) A participação quase que exclusiva de servidores da casa em todas as etapas de concepção, planejamento, desenvolvimento e implantação do sistema. Essa estratégia permitiu a continuidade do projeto e o pleno controle, pela instituição, dos resultados e produtos gerados;

b) O entendimento de que não basta simplesmente desenvolver um sistema de informática. Primeiramente, é preciso rever, simplificar e padronizar instrumentos normativos, procedimentos, formulários e processos de trabalho;

c) A construção participativa. Para discutir o assunto, foram reunidas as quatro diretorias do então Ibama, que seriam afetadas pelo sistema, bem como a comunidade científica (Comitê CAT-Sisbio), que era o público-alvo. Mesmo após a divisão do Ibama, as várias diretorias vêm participando das decisões pertinentes ao desenvolvimento dos novos módulos e aprimoramentos;

d) O empenho de funcionários, a exemplo do então diretor Rômulo José Fernandes Barreto Mello, da Diretoria de Fauna e Recursos Pesqueiros, unidade que coordenou todo o processo de

construção do sistema, e do presidente do Ibama na época, Marcus Barroso Barros.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?

A legislação ambiental brasileira é bastante original e complexa, não coincidindo com o que existe sobre o tema em outros países. Dessa forma, não havia um modelo pronto para se inspirar. Portanto, o Sisbio foi totalmente concebido, desde suas bases, a partir de um processo de construção participativo e coletivo, envolvendo o órgão gestor e seus usuários, com o propósito de corrigir uma realidade que incomodava a todos. O Sisbio revolucionou o modo como a comunidade científica era atendida e como as informações e conhecimentos gerados eram armazenados pelo órgão ambiental federal. Além disso, contribuiu decididamente para a saída de um modelo cartorial de atendimento para um modelo baseado na celeridade, eficiência, transparência e gestão da informação.

Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMbio)
Diretoria de Conservação da Biodiversidade (Dibio)

Responsável

Joseilson de Assis Costa
Analista Administrativo

Endereço

BR 230, Floresta Nacional da Restinga de Cabedelo, Cabedelo - PB
CEP: 58310-000
Telefone: (83) 3245 5001
Fax: (83) 3245 5001
joseilson.costa@icmbio.gov.br

Data de início da Implementação da iniciativa

Março de 2007

Área temática

Melhorias dos processos de trabalho

Revisão dos Procedimentos de Pós-Registro de Medicamentos

*Unidade Técnica da Anvisa (Untec)
Agência Nacional de Vigilância
Sanitária (Anvisa)*

O Grupo de Trabalho (GT) de revisão do regulamento técnico para pós-registro de medicamentos da Anvisa vem trabalhando na desburocratização e celeridade dos procedimentos regulatórios referentes à atualização de dados do medicamento após a obtenção de seu registro. Esses são itens de fundamental importância para o estímulo da produção e da qualidade dos medicamentos comercializados no país. Foi feita uma classificação das modificações pós-registro de medicamentos conforme o risco sanitário, a complexidade de análise e testes farmacotécnicos. A abordagem permitiu eficiência da análise técnica e, uma vez que esses procedimentos tornaram-se mais céleres, houve maior previsibilidade nas ações de pós-registro com a adoção dos novos fluxos e prazos de análise.

Caracterização da situação anterior

Desde a fundação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), em 1999, a área de registro de medicamentos denominada Gerência Geral de Medicamentos (GGMED) tem a finalidade de garantir a qualidade, eficácia e segurança dos medicamentos disponíveis para a população.

Para a concessão de registro de um medicamento pela Anvisa, a empresa interessada deve apresentar documentos comprobatórios de segurança e eficácia do produto, além do Certificado de Boas Práticas de Fabricação emitido pela Anvisa. No entanto, pela própria dinâmica do mercado e/ou razões econômicas ou pelo surgimento de novas informações sobre a segurança e/ou eficácia do medicamento, bem como pelo avanço tecnológico, as empresas solicitam permissão à Anvisa para implementar modificações pós-registro em seus produtos farmacêuticos.

Essas alterações pós-registro incluem, entre outras, alterações ou inclusões de novos locais de fabricação, alterações de excipientes, alterações de embalagem e rotulagem, alterações de texto de bula, de prazos de validade e de cuidados de conservação de medicamentos já comercializados no mercado brasileiro.

As alterações pós-registro são hoje a maior demanda da GGMED e são regidas por uma Resolução Específica (RE nº 893/2003), cuja revisão foi iniciada em 2006. Essa Resolução estabelecia o cumprimento de alguns requerimentos por parte da indústria farmacêutica que já não atendia à dinâmica atual de produção de medicamentos no Brasil. Apenas para citar um exemplo, um assunto de pós-registro como alterações no prazo de validade de um medicamento podia levar até um ano e meio para ser respondido.

Durante a análise, era necessário que a empresa protocolasse uma extensa lista de documentação, além de ter de aguardar pela análise e publicação por tempo indeterminado. Por ocasião da análise, mesmo em se tratando de um único assunto de pós-registro, o técnico deveria solicitar não apenas a documentação referente ao assunto objeto da análise, mas todo o processo, na maioria das vezes com

dezenas de volumes de documentos, arquivado em sede específica da Anvisa.

Com esse tipo de dinâmica, o processo de alterações pós-registro tornou-se cada vez mais moroso e defasado. Portanto, não se tratava apenas de uma revisão comum da norma vigente, era preciso pensar em uma nova abordagem, em novos fluxos e prazos sempre à luz da avaliação dos riscos à saúde da população brasileira.

Descrição da iniciativa

O processo de pós-registro de medicamentos no Brasil seguia um modelo de atuação que apresentava uma dinâmica limitada e, assim, foi introduzida uma nova metodologia segundo a qual as alterações foram distribuídas em três grandes áreas: “risco sanitário”, “complexidade de análise” e “testes farmacológicos”.

Foram estimados prazos e processos efetivos para análise e resposta a essas modificações, o que tornou mais ágeis, por exemplo, as alterações e inclusões de novos parques fabris de medicamentos no Brasil.

Há uma diferenciação do impacto sanitário na produção de um medicamento e os novos procedimentos de pós-registro inovaram em permitir que as alterações de menor impacto sanitário na produção de um medicamento requeiram documentações e testes farmacotécnicos diferenciados das alterações de grande impacto sanitário.

Ainda sobre os riscos sanitários, quando a empresa detectava que o seu produto não atendia ao prazo de validade registrado, a mesma solicitava que a Anvisa autorizasse a redução desse prazo. Antes das Instruções Normativas, tanto a extensão quanto a redução no prazo de validade eram protocoladas no mesmo assunto – Alteração no Prazo de Validade e aguardavam a análise por até um ano e meio. Com a agravante para o caso da necessidade de redução do prazo de validade, tendo em vista que, enquanto não havia a manifestação da Anvisa, os medicamentos continuavam sendo disponibilizados nas farmácias, drogarias e hospitais com um prazo de validade

maior do que aquele tecnicamente sustentável, podendo comprometer a qualidade, segurança e eficácia do medicamento. Com a implementação das Instruções Normativas de pós-registro, a redução do prazo de validade passou a ser imediata.

A inovação também se deu para os procedimentos de alterações nos cuidados de conservação de medicamentos, tendo em vista o risco sanitário que as condições inadequadas de armazenamento poderiam oferecer.

Os novos procedimentos de pós-registro dispensaram a obrigatoriedade da apresentação de todo o dossiê de produção do medicamento. Este foi substituído por um novo documento chamado Descrição Comparativa dos Processos Produtivos. Nesse documento a empresa descreve, a partir de um formulário modelo, itens importantes do processo produtivo do medicamento, comparando o processo produtivo anterior e o novo, além de incluir outras informações relevantes.

A empresa também deve assinar uma declaração de responsabilidade da veracidade de todas as informações fornecidas. Esse foi um passo importante na desburocratização e celeridade dos processos de pós-registro, uma vez que isentou o técnico de ter de solicitar o processo arquivado para comparar com o novo processo.

Dentro do panorama regulatório mundial, as ações de otimização dos processos pós-registro na Anvisa coloca o Brasil em um patamar de competitividade, na medida em que avança para a harmonização e aprimoramento das normas regulatórias dentro do contexto internacional de vigilância sanitária.

Objetivos a que se propôs e resultados visados

A revisão da Resolução RE nº 893/2003 tinha como objetivo a implementação de procedimentos inovadores de avaliação do pós-registro de medicamentos visando à desburocratização, celeridade e previsibilidade dos procedimentos regulatórios referentes às modificações pós-registro.

Público-alvo da iniciativa

Novos procedimentos de pós-registro de medicamentos foram criados e indicam uma melhoria do processo de trabalho da Gerência Geral de Medicamentos da Anvisa. A inclusão desses novos procedimentos atingiu positivamente o setor farmacêutico nacional/internacional e consequentemente a população brasileira.

Concepção e trabalho em equipe

Em 2005, a Anvisa incorpora seu primeiro quadro efetivo de servidores especialistas e analistas em Regulação e Vigilância Sanitária. Em paralelo, são consolidadas as iniciativas do governo brasileiro voltadas ao desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde, como o Profarma¹. Esse programa possui como objetivos, entre outros, contribuir para a inserção internacional de empresas nacionais do complexo industrial da saúde e elevar a competitividade destas no cenário mundial.

Intensifica-se a necessidade de expansão das adequações do setor farmacêutico nacional às exigências da Anvisa e de ajuste da Agência a esse novo cenário de desenvolvimento. Os procedimentos burocráticos e onerosos do pós-registro de medicamentos em nada contribuíam para os objetivos do Profarma. Em 13/11/2006, é dado início ao trabalho de Revisão da RE nº 893/2003 em parceria com as associações representantes do setor farmacêutico.

Ações e etapas da implementação

1) Reuniões do Grupo de Trabalho de Revisão da RE nº 893/2003.

O GT foi construído com representantes das áreas de registro de medicamentos novos, genéricos, similares, específicos e representantes da unidade de bioequivalência (estudos de biodisponibilidade relativa/bioequivalência são parte do processo de registro de medicamentos, sendo obrigatória sua submissão quando da solicitação de registro para medicamentos genéricos, similares e, em

alguns casos, medicamentos novos) e da Gerência de Inspeção. Foi feito o convite aos interlocutores do setor farmacêutico para o desenho de um GT misto, incluindo discussões contínuas com a indústria de medicamentos.

2) *Elaboração do plano de trabalho:*

I) Fases de iniciação e desenvolvimento

Foi definido que a revisão da norma seria resultante de publicações parciais ao longo do ano de 2007 no formato de Instruções Normativas que abordariam assuntos de pós-registro conforme o risco sanitário, complexidade de análise e testes farmacotécnicos exigidos. A abordagem adotada pelo GT foi desenhar um modelo de pós-registro levando em consideração os procedimentos internacionais sobre o assunto. As agências norte-americana, européia, mexicana, entre outras, seguem procedimentos harmonizados para pedidos de modificação de pós-registro de medicamentos.

Após o estudo dos procedimentos internacionais, foram adotados pela GGMed os seguintes modelos de notificações de pós-registro: Implementação imediata (Notifica e Faz) e Notificações com análise em 45 dias (Notifica e Espera). Essas notificações incluíram assuntos que precisavam de procedimentos simplificados e de fluxos distintos para avaliação e resposta.

As notificações com implementação imediata podem ser efetivadas logo após o protocolo da notificação à Anvisa, sem a necessidade de aguardar a manifestação da Agência. Já no caso das Notificações com prazo de análise, a Anvisa tem 45 dias para analisar e se pronunciar sobre o pleito. Se a Agência não se pronunciar durante os 45 dias, a empresa poderá implementar a alteração, mas ainda ficará sujeita a posterior pronunciamento da Anvisa.

II) Etapas de implementação das Notificações

Pós-Registro

1ª Etapa: Publicação no Diário Oficial da União (D.O.U.) da Instrução Normativa nº 01, de 21 de março de 2007, e publicação no

site da Anvisa do primeiro Informe Técnico. A primeira etapa abordou assuntos de relevância para a expansão do parque industrial farmacêutico do país. Esses assuntos passaram a ter um novo fluxo, com sua documentação baseada no impacto sanitário e meta de análise e resposta em até 45 dias. Os assuntos são: Alterações/inclusões de local de fabricação de medicamentos e alterações/ inclusões de local de embalagem primária de medicamentos. Alterações/inclusões de local de embalagem secundária de medicamentos também passaram a ter sua documentação baseada no impacto sanitário e implementação imediata.

Esta etapa também incluiu um processo inovador dentro da Gerência Geral de Medicamentos chamado Monitoramento do Impacto da Norma, que visa acompanhar a norma desde o início da sua publicação. O processo inclui um acompanhamento das principais causas de indeferimentos de notificações pós-registro e aplicação de ações esclarecedoras e educativas, voltadas para o setor farmacêutico, chamadas de Informes Técnicos das Instruções Normativas de Pós-registro.

2ª Etapa: Publicação no D.O.U. da Instrução Normativa nº 10, de 21 de agosto de 2007, e publicação no site da Anvisa do segundo Informe Técnico das Instruções Normativas. A segunda etapa abordou assuntos de impacto sanitário diretamente relacionados à população brasileira. São estes:

a) Redução no prazo de validade de medicamentos. Após a IN nº 10/2007 esse assunto passou a ter um novo fluxo, com sua documentação baseada no impacto sanitário e implementação imediata.

b) Alteração nos cuidados de conservação de medicamentos. Com a IN nº 10/2007, esse assunto passou a ter um novo fluxo, com sua documentação baseada no impacto sanitário e meta de análise e resposta em 45 dias.

c) Monitoramento do Impacto da Norma. O trabalho de monitoramento da norma revelou o perfil das principais causas de indeferimento relacionadas à IN nº 01/2007. Todas as dúvidas referentes às Instruções Normativas foram direcionadas para o e-mail

da coordenadora do Grupo de Trabalho para consolidação do material e posterior discussão no GT.

d) Publicação do segundo Informe Técnico das Instruções Normativas com esclarecimentos relativos às Instruções normativas nº 01/2007 e nº 10/2007.

3ª Etapa: Publicação no D.O.U da Instrução Normativa nº 03, de 4 de junho de 2008. A terceira etapa teria como foco central o assunto alteração de excipientes. No entanto, com o trabalho de monitoramento do impacto da norma, foram identificados dois outros temas importantes e que na prática estão muitas vezes relacionados com a questão da transferência de parque fabril. Assim, os temas desta etapa foram:

a) Alteração de excipientes. O surgimento de novos excipientes permite muitas vezes o emprego de técnicas mais adequadas para o aperfeiçoamento da estabilidade física e química do medicamento. As alterações de excipientes foram classificadas em três graus de risco sanitário, sendo que essa Instrução Normativa incluiu apenas as alterações de excipientes do primeiro grau (nível I) com prazo de análise de 45 dias.

b) Alteração na capacidade de equipamentos e alterações no desenho de equipamentos, que passaram a ter um novo fluxo de análise, com suas documentações baseadas no impacto sanitário e meta de análise e resposta em 45 dias.

c) Monitoramento do Impacto da Norma. Os seguintes temas foram monitorados: i) os efeitos promovidos após o segundo Informe Técnico, ii) o perfil do cumprimento das metas de análise, e iii) as principais causas de indeferimento no segundo semestre de 2007.

Recursos utilizados

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

O GT é formado pela coordenadora pertencente à Assessoria Técnica e Parlamentar, representantes da GGMed e da área de

inspeção da Anvisa. O GT também contou com a colaboração da Federação das Indústrias Farmacêuticas (Febrafarma) e as entidades que a compõem. Não houve despesa adicional ao Estado durante toda a fase de iniciação, desenvolvimento e monitoramento do projeto. As indústrias farmacêuticas pagaram o próprio custo de deslocamento. Foram utilizados guias internacionais, artigos científicos e o material do Fórum Internacional – CDER *Forum for International Drug Regulation Authorities*, realizado na Agência *Food and Drug Administration* (FDA) em 2008, que discutiu os procedimentos regulatórios adotados nos Estados Unidos.

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

A utilização dos recursos foi bem aplicada visto que a eficiência do processo de notificações pós-registro dos medicamentos foi comprovadamente melhorada (ver o item “Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados”). Os problemas relacionados às causas de indeferimento das notificações estão sendo corrigidos e os resultados dos monitoramentos mostram redução de indeferimentos. Além disso, as equipes envolvidas trabalharam para atingir as suas metas de análise e foi feita a análise de 100% das notificações recebidas na área de medicamentos novos.

Caracterização da situação atual

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

Foram utilizados dados do controle interno das áreas de registro das principais causas de indeferimento; Levantamentos das principais dúvidas enviadas para os e-mails corporativos das áreas de registro da GGMed; Relatórios obtidos a partir do sistema de dados de registro da Anvisa – Datavisa; Planilhas de controle de dados das áreas de registro de medicamentos, que contêm data de entrada, data de expediente, data de entrada na área, nome da

empresa, nome do produto, número do processo, número de petição, assunto peticionado, data de início da análise, nome do técnico e justificativa para o status e data de término da análise.

Os indicadores utilizados abrangem o número de pedidos e tempo de resposta dos pedidos de alteração, considerando como indicador sanitário a redução do risco de os novos medicamentos chegarem aos usuários com prazo de validade que comprometa a sua qualidade, segurança e eficácia no último ano.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

As principais causas de indeferimentos referentes às notificações de pós-registro foram identificadas por meio do monitoramento contínuo da norma. A eficiência desse processo pode ser demonstrada com o resultado do primeiro monitoramento da Instrução Normativa nº 01/2007, descrito em seguida e realizado nos meses de abril e maio de 2007, nas áreas de medicamentos novos e similares.

Para medicamentos novos, apresentamos, em termos de causas de indeferimento versus número de processos indeferidos, o seguinte perfil: Licença vencida (1); Certificado de Boas Práticas (4); Protocolo e cronograma de estabilidade (10); Lote piloto (2); Alteração na produção (9); Cuidados de conservação (2); Alteração de excipientes (1).

Para medicamentos similares, temos o seguinte perfil: Protocolo e cronograma de estabilidade (15); Alteração na produção (9); Perfil de dissolução (2); Alterações de excipientes (10); Alteração de acondicionamento (1).

Os resultados apontam que, em dois meses de atuação das Instruções Normativas, as principais causas de indeferimento foram: problemas nos dados enviados relacionados aos estudos de estabilidade dos medicamentos e inclusão de outras alterações pós-registro não permitidas na IN nº01/2007, como alteração de produção e alteração de excipientes.

O resultado do monitoramento das causas de indeferimentos da IN nº 01/2007, realizado no segundo semestre de 2007, revela a eficiência do segundo informe técnico, que detalhou os procedimentos relacionados aos estudos de estabilidade dos medicamentos. As estimativas das razões de indeferimentos antes e depois do segundo informe técnico na área de medicamentos novos apontam que houve uma redução de indeferimentos relacionados aos estudos de estabilidade (antes-42%, depois-15%).

Porém, alterações na produção e outras alterações não permitidas na Instrução Normativa continuaram sendo importantes motivos de indeferimento.

Já é possível perceber o impacto das Instruções Normativas nº 01/2007 e nº 10/2007. De todas as 3.925 petições de pós-registro, protocoladas no período do segundo semestre de 2007, seiscentas e treze (613) foram analisadas por meio das Instruções Normativas de pós-registro.

A eficiência dos novos procedimentos de pós-registro também contou com grande comprometimento do corpo técnico no cumprimento das metas de análise das notificações pós-registro. Isso pode ser demonstrado pelo fato de todas as 101 notificações recebidas na área de medicamentos novos nos meses de maio, junho, agosto de 2007 e janeiro, fevereiro e março de 2008 terem sido analisadas dentro do prazo de 45 dias.

As tabelas a seguir mostram dados mais detalhados das relações entre os números de pedidos das alterações de pós-registro e o tempo de resposta das gerências responsáveis.

Tabela 1: Número de pedidos e tempo de resposta da Gerência de Pesquisas, Ensaios Clínicos, Medicamentos Biológicos e Novos – GPBEN (comparação do ano 2006 com 2007)

Ano 2006		Tempo de resposta	
<i>Assuntos de petição</i>	Nº de pedidos	Média	Mediana
Alteração de local de fabricação	2	698	n.a.
Alteração de prazo de validade	33	354	294
Alteração nos cuidados de conservação	26	310	283
Inclusão de local de fabrico	39	402	435
Ano 2007		Tempo de resposta	
<i>Assuntos de notificação</i>	Nº de pedidos	Média	Mediana
Alteração de local de fabricação	32	24	19
Redução no prazo de validade	52	0	0
Alteração nos cuidados de conservação	41	42	20
Inclusão de local de fabrico	36	20	12

Indicador Sanitário: Redução do risco de 52 medicamentos novos chegarem aos usuários com prazo de validade que comprometam a sua qualidade, segurança e eficácia no último ano.

Tabela 2: Número de pedidos e tempo de resposta da Gerência de Medicamentos Genéricos – GEMEG (comparação do ano 2006 com 2007)

Ano 2006		Tempo de resposta	
<i>Assuntos de petição</i>	Nº de pedidos	Média	Mediana
Alteração de local de fabricação	31	398	474
Inclusão de local de fabricação	n. a.	n. a.	n. a.
Alteração do prazo de validade	15	438	406
Alteração nos cuidados de conservação	15	267	74
Ano 2007		Tempo de resposta	
<i>Assuntos de notificação</i>	Nº de pedidos	Média	Mediana
Alteração de local de fabricação	3	31	n.a.
Inclusão de local de fabricação	101	51	39
Redução do prazo de validade	25	0	0
Alteração nos cuidados de conservação	10	38	42

Indicador Sanitário: Redução do risco de 25 medicamentos genéricos chegarem aos usuários com prazo de validade que comprometam a sua qualidade, segurança e eficácia no último ano.

Lições aprendidas

Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados

A falta de padronização no entendimento das questões técnicas entre as áreas de registro levou à necessidade de discussões internas para harmonização de procedimentos entre as áreas de registro de medicamentos. Também foi feita a inclusão dos gerentes e coordenadores nas discussões finais de cada etapa para promover maior envolvimento dos gestores.

Foi solicitado que as sugestões trazidas pelas empresas farmacêuticas fossem principalmente baseadas em referências técnico-científicas, pois em muitas discussões faltavam dados que justificassem o ponto de vista desse setor. A carência de práticas de acompanhamento de dados do pós-registro de medicamentos foi superada pela adoção de um processo de monitoramento das Instruções Normativas, que introduziu uma prática de acompanhamento contínuo dos procedimentos normativos pelos técnicos da GGMED.

Fatores críticos de sucesso

- Grande empenho e envolvimento dos técnicos da Gerência Geral de Medicamentos;
- Reconhecimento por parte dos gestores da Anvisa e das associações farmacêuticas da importância do trabalho;
- Monitoramento dos procedimentos técnicos e processuais durante a revisão da Norma de Pós-registro de Medicamentos.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?

O processo de pós-registro de medicamentos no Brasil seguia um modelo engessado de atuação, apresentando morosidade e defasagem em suas ações. A partir do momento em que foram estimados prazos e processos efetivos para análise e resposta a essas

solicitações, houve maior eficiência e celeridade, o que facilitou a inserção e modificações de parques fabris de medicamentos no país.

Foi introduzida uma nova filosofia para as modificações pós-registro de medicamentos comercializados no Brasil segundo a qual as alterações foram classificadas sob três eixos: risco sanitário, testes farmacotécnicos e complexidade de análise. Assim, a inovação também se deu para os procedimentos de alterações nos cuidados de conservação de medicamentos, tendo em vista o risco sanitário que as condições inadequadas de armazenamento poderiam oferecer. Ainda sobre esses riscos, houve modificação nos procedimentos de redução dos prazos de validade, destacando que a redução agora é imediata.

Destaca-se, pois, entre as inovações implementadas, o fato de os novos procedimentos permitirem que as alterações pós-registro de menor impacto sanitário na produção de um medicamento solicitem documentações e testes farmacotécnicos diferenciados das alterações de grande impacto sanitário.

Os novos procedimentos dispensaram a apresentação obrigatória do dossiê completo de produção do medicamento, sendo substituído pela Descrição Comparativa dos Processos Produtivos, que descreve os itens relevantes do processo de produção.

Outro aspecto inovador pode ser apontado pela declaração de responsabilidade que a empresa assina garantindo a veracidade de informações, evitando buscas demoradas em processos antigos e recentes.

Portanto, o GT de revisão da RE nº 893/2003 implantou novos fluxos, procedimentos e prazos de análise para a demanda natural da evolução dos medicamentos, que são as alterações pós-registro. Todo o processo está sendo feito de forma gradativa e com monitoramento contínuo. A partir dessa iniciativa, abre-se um novo horizonte voltado para um processo de gestão cada vez mais adequado no âmbito dos procedimentos de pós-registro de medicamentos no Brasil.

Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa)
Unidade Técnica da Anvisa (Untec)

Responsável

Mônica da Luz Carvalho Soares
Especialista em Regulação e Vigilância Sanitária

Endereço

SIA, Trecho 5, Área Especial 57, Brasília - DF
CEP: 71205-050
Telefone: (61) 3462 6725
Fax: (61) 3462 6720
monica.soares@anvisa.gov.br

Data de início da implementação da iniciativa

Novembro de 2006

¹ O Profarma – Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde foi criado em maio de 2004 e objetiva financiar, com o apoio do BNDES, os investimentos de empresas sediadas no Brasil e inseridas neste Complexo. A visão associada ao programa é que a política de saúde é a única política social que tem vinculado a esta um segmento industrial muito importante, responsável pela produção de insumos, medicamentos, farmoquímicos, ‘kits’ diagnósticos, vacinas e equipamentos de saúde.

Sistema Nacional de Gestão de Atividades de Criminalística do Departamento de Polícia Federal

*Departamento de Polícia Federal
(INC/Ditec/DPF – Setec/SR/DPF/MG –
Setec/SR/DPF/SP)*

O Sistema Nacional de Gestão de Atividades de Criminalística foi concebido e desenvolvido com o intuito de racionalizar o acesso à informação, melhorar o desempenho do trabalho pericial e facilitar a administração centralizada da perícia no Departamento de Polícia Federal (DPF). O sistema acompanha o trabalho dos setores de criminalística desde a chegada do expediente de serviço até a liberação do laudo pericial. Nesse trajeto, rastreia documentos, registra resultados intermediários, controla o andamento de filas de trabalho e os volumes de produção, pendências e solicitações. Além disso, auxilia a atividade fim na medida em que disponibiliza para consulta todo o acervo digital de documentos e gera conteúdo de novos documentos automaticamente a partir de diversos modelos altamente adaptáveis. Finalmente, possui módulo de apoio à gestão de recursos humanos integrado ao controle de produção. Atualmente, conta com mais de 1.400 usuários em todas as 33 unidades da criminalística no DPF.

Caracterização da situação anterior

Até o início de 2006, coexistiam no Departamento de Polícia Federal diversos métodos e sistemas locais de gestão de fluxo de trabalho em setores de perícia. Esses sistemas variavam desde livros e cadernos de anotações até planilhas e pequenos bancos de dados pessoais. Tal situação inviabilizava a gestão unificada de produção, pendências, solicitações e recursos humanos relacionados à perícia em todo o Brasil. Destacavam-se, ainda, os seguintes problemas desse antigo panorama:

- Falta de integração entre as unidades regionais de perícia e dessas com a administração central: a colaboração para a realização de tarefas e o trâmite de documentos e material entre unidades regionais e o Instituto Nacional de Criminalística (INC), unidade central de perícia no DPF, era bastante comum. Sem um sistema centralizado, tarefas não eram priorizadas e atendidas na ordem ideal e objetos tramitados eram registrados inúmeras vezes e controlados manualmente ou por diferentes pequenos sistemas;

- Gestão ineficiente de documentos: o ciclo de vida de um documento desde a sua elaboração até o seu arquivamento não era devidamente registrado por nenhum sistema informatizado;

- Inexistência de acervo digital de documentos periciais para auxiliar o trabalho dos peritos na elaboração de novos laudos. Também por isso, a recuperação do original de um documento em meio digital era, na maioria dos casos, impossibilitada;

- Falta de padronização de conteúdo e forma em documentos e processos;

- Falta de controle na custódia de material questionado (enviado para exame): esse material constitui normalmente provas judiciais de extrema importância, demandando, portanto, rigoroso registro de sua tramitação;

- Inadequada gestão de recursos humanos: não havia praticamente nenhum apoio informatizado à lotação de novos funcionários que ingressavam no órgão ou à alocação de peritos ativos em tarefas

de grande importância e repercussão. Tudo era feito de forma empírica e manual.

Descrição da iniciativa

O Departamento de Polícia Federal identificou a necessidade de desenvolver um sistema que pudesse organizar o acesso à informação. Assim, seria possível promover a administração centralizada da perícia do DPF e a melhoria de desempenho do trabalho pericial.

O Sistema Nacional de Gestão de Atividades de Criminalística tem um modelo inovador de desenvolvimento e as funcionalidades produzidas para os usuários mostram isso: os recursos procuram reduzir serviços burocráticos, otimizando o tempo para que este seja utilizado com atividades de análise de dados e de elementos materiais.

A partir dos problemas existentes no modelo antigo, a equipe identificou duas linhas de ação para o desenvolvimento do projeto:

- Organização e controle de fluxo de trabalho em unidades da perícia: o aumento da eficiência nas atividades da perícia do DPF deve passar obrigatoriamente pela organização do fluxo de trabalho, com o estabelecimento de atribuições adequadas para cada um dos participantes e a minimização de repetição de ações;

- Otimização de procedimentos e automação de tarefas: a redução de entraves burocráticos e a geração automática de documentos cujos dados estejam armazenados de forma estruturada no sistema leva a uma maior eficiência no trabalho, com diminuição de custos e prazos de atendimento.

Assim, documentos de encaminhamento, ordens e relatórios de missão policial, relatórios de frequência de pessoal, folhas de ponto e relatórios de atividades desempenhadas são exemplos de documentos que estão sendo gerados automaticamente pelo sistema. Além disso, a busca por documentos em âmbito nacional é um recurso que permite encontrar e obter cópias digitais de laudos, memorandos e ofícios emitidos, que podem ser usados como base para a elaboração

de outros. Essa busca pode ser realizada inclusive por palavras contidas no texto dos arquivos, de modo similar ao usado em sites de busca.

Finalmente, a integração do sistema com dispositivos móveis (Palmtops e Smartphones) já permite, em alguns casos, a rápida elaboração de documentos periciais a partir de informações coletadas por peritos em locais de crime ou análise. O perito pode levar ao local de atendimento programas e procedimentos de trabalho da perícia do DPF, ou seja, porções de conhecimento digitalizadas e disponíveis para consulta imediata. Cabe destacar que muitas vezes o material a ser analisado – por exemplo, veículos grandes ou cargas apreendidas –, não pode ser deslocado para o setor de perícia. Programas coletores de dados trabalham em conjunto com o sistema e permitem ao usuário utilizar dados registrados no local de análise para a geração automática de laudos.

Objetivos a que se propôs e resultados visados

O sistema proposto foi desenvolvido com os seguintes objetivos em mente:

- controlar o trâmite de solicitações e a emissão de documentos periciais e administrativos de resposta;
- contabilizar produção, pendências e solicitações de unidades da perícia;
- acelerar os processos de liberação e entrega de documentos periciais;
- reduzir o tempo de resposta a consultas externas às unidades de perícia;
- agilizar a elaboração de documentos técnicos, gerenciais e administrativos através dos módulos de relatórios e geração automática de documentos;
- criar uma base de conhecimento a partir de trabalhos periciais realizados em todas as unidades da perícia no DPF;
- facilitar a gestão de recursos humanos nas unidades usuárias do sistema;

- promover redução de gastos com equipamentos, suprimentos e energia com a racionalização na emissão e na impressão de documentos periciais e administrativos.

Tendo em vista esses objetivos, o projeto pretendeu disponibilizar a todos os seus clientes um sistema para uniformizar e otimizar processos e automatizar tarefas cotidianas da perícia, facilitar o acesso a dados históricos e estatísticos de produção das unidades do DPF e criar uma base de conhecimento para trabalhos futuros através do acervo digital de documentos.

Público-alvo da iniciativa

Desde os primórdios, o sistema “Criminalística” foi concebido como uma solução centralizada, de abrangência nacional e baseada no conceito de ‘workflow’.¹ São atores envolvidos com o sistema:

- peritos: usam o sistema para gerenciar tarefas (solicitações de exames) e elaborar e emitir documentos periciais. Em cerca de 30% dos casos, podem também gerar automaticamente o conteúdo de laudos. Através do acervo eletrônico, podem procurar por laudos contendo qualquer palavra em um banco de dados textual com mais de 110.000 laudos enviados por cada um dos mais de 900 peritos do DPF. Finalmente, podem utilizar os módulos de relatórios e recursos humanos para consulta;

- funcionários de apoio administrativo: usam o sistema para controlar, emitir e tramitar documentos administrativos, os quais podem, em sua maioria, ser gerados automaticamente. Utilizam o módulo de recursos humanos para controle de ponto, registro de licenças, afastamentos e férias, escalas de plantão etc.;

- chefes e diretores de todas as unidades de criminalística do DPF: utilizam o módulo de relatórios para acompanhar os indicadores de pendências, solicitações e produção dos funcionários e das unidades. Dessa forma, obtêm informações que dão suporte a decisões de lotação de funcionários e formação de equipes, por exemplo;

- setores de padronização e verificação de qualidade: padronizam classificações de laudos e outros documentos periciais

e utilizam o acervo eletrônico do sistema para verificar por amostragem a qualidade dos trabalhos realizados;

- outras unidades do DPF (delegacias e cartórios): podem usar o módulo de consulta externa à situação de expedientes (disponível até o momento em três unidades do DPF) para verificar se determinadas solicitações já foram atendidas pela unidade de perícia. Além disso, são favorecidos pelos crescentes ganhos de produtividade e tempo de resposta atingidos com a adoção total do sistema pela criminalística no DPF.

Concepção e trabalho em equipe

No ano de 2004, um dos membros da equipe (Arnaldo Gomes) submeteu um projeto de sistema para a criminalística do DPF denominado CriminALL ao Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal, promovido pela Senasp/MJ e pela Anpocs. Esse projeto foi premiado e recebeu apoio financeiro durante 2005 para compra de equipamentos e suprimentos de suporte ao desenvolvimento do sistema. No fim de 2005, a Diretoria Técnico-Científica e o Instituto Nacional de Criminalística do DPF assumiram a iniciativa, deram o respaldo político necessário e envolveram dois outros peritos na iniciativa: Alexandre Coelho (INC) e Márcio Carneiro (São Paulo).

Para a formação da equipe, refutou-se a idéia de hierarquia. Os funcionários envolvidos, provenientes de diferentes unidades, mas com afinidade pessoal e profissional, uniram-se em torno do projeto com o qual colaboram tanto presencial quanto remotamente. Decisões foram tomadas por consenso após discussões baseadas em preceitos técnicos.

O contato cliente-desenvolvedor foi facilitado, pois os integrantes da equipe continuaram lotados em unidades clientes do sistema. Com isso, decisões foram tomadas com extrema agilidade e se basearam na percepção das necessidades dos usuários.

Como resultado principal do projeto, foi desenvolvido e implantado em todo o Brasil o Sistema Nacional de Gestão de

Atividades de Criminalística do Departamento de Polícia Federal (ou apenas Criminalística), hoje em uso em todas as 33 unidades da criminalística no DPF.

Ações e etapas da implementação

O projeto foi dividido em três etapas:

- Desenvolvimento de protótipo funcional: um protótipo foi desenvolvido entre os meses de maio e novembro de 2005 como forma de demonstrar à alta direção e a diversas chefias o escopo e parte das funcionalidades previstas para o sistema em implementação. Nesse período, os membros da equipe reuniram-se presencialmente por cerca de 60 dias para atividades de análise e desenvolvimento. Houve a preocupação em comprovar a viabilidade das idéias propostas e, para isso, boa parte das demonstrações foram realizadas em condições reais de operação e com partes funcionais do sistema. Essa abordagem obteve com sucesso o comprometimento dos principais patrocinadores políticos do projeto;

- Operação piloto: entre os meses de dezembro de 2005 e maio de 2006, a equipe se concentrou em desenvolver a primeira versão do sistema, prevista para entrar em operação experimental na unidade da perícia do DPF em Minas Gerais, ainda em maio de 2006. Nesse período, houve reunião presencial com os desenvolvedores por cerca de 60 dias, quando foram implementadas todas as funcionalidades básicas necessárias ao produto final. O sistema começou a ser utilizado no dia 09 de maio de 2006 e recebeu acompanhamento durante cerca de um mês, período no qual os desenvolvedores se dedicaram ao treinamento de usuários, ao suporte técnico e à correção de *bugs* – erros de funcionamento no software porventura encontrados;

- Implantação nacional: a partir do mês de julho de 2006, o sistema passou a ser implantado em cada uma das 33 unidades da perícia do DPF. A primeira missão de implantação aconteceu em São Paulo e levou à implementação de diversos recursos inovadores voltados à gestão eficiente de grandes volumes de solicitações e

material questionado. Com a implantação posterior em outubro de 2006 no Rio de Janeiro e no Espírito Santo, o sistema foi colocado definitivamente à prova e passou a atender a cerca de 40% da demanda de toda a perícia no DPF. O êxito imediato obtido propiciou a continuidade do projeto e, entre os meses de outubro e dezembro de 2006, a implantação se estendeu a todas as unidades no Nordeste. Entre dezembro de 2006 e abril de 2007, o sistema foi implantado nas unidades das regiões Norte e Centro-Oeste. A partir de março de 2007, o sistema foi finalmente implantado nas unidades da região Sul do Brasil, as quais já possuíam sistemas locais mais complexos e, por isso, tinham menor urgência para a migração. Também nesse período foi implantado em unidades recém-criadas no interior de Minas Gerais, Paraná, São Paulo e Mato Grosso.

Em cada uma das cerca de 20 viagens realizadas para a implantação do sistema nas unidades da perícia no DPF, os membros da equipe executaram as seguintes tarefas em períodos que variaram de 15 a 35 dias:

- apresentação inicial do sistema: no primeiro ou segundo dia da missão, um conjunto de apresentações, com duração total entre quatro e oito horas, era realizado para demonstrar aos futuros usuários as possibilidades do sistema, motivando-os à sua adoção. Na oportunidade, novas necessidades de usuários eram identificadas através de discussões a respeito de funcionalidades apresentadas;

- migração de dados preexistentes: como forma de reduzir o trabalho na adoção do sistema e, com isso, evitar potenciais problemas com usuários, os membros da equipe do projeto passavam entre três e sete dias em análise e migração de dados preexistentes em planilhas, bancos de dados pessoais ou pequenos sistemas locais utilizados nas unidades em processo de implantação. O trabalho foi extremamente árduo, exigindo dedicação especial em todos os casos. No entanto, os resultados foram excelentes, possibilitando a entrada no ar do sistema em unidades sem nenhum tipo de paralisação dos serviços prestados. Este fator foi decisivo para o sucesso do projeto;

- treinamento e acompanhamento de usuários: outra etapa fundamental para o sucesso do projeto, o treinamento local e o

acompanhamento inicial do uso do sistema foram uma oportunidade única de contato com o dia-a-dia dos funcionários diretamente envolvidos com o sistema. Foram dedicados entre dois e cinco dias para esta tarefa, em cada unidade visitada.

Recursos utilizados

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

Cerca de 30 gestores e usuários nas diversas unidades de perícia atuaram em conjunto com os integrantes da equipe como colaboradores para levantamento de requisitos em reuniões realizadas em viagens por todas as regiões do Brasil. Além disso, sistemas antigos foram migrados para o Criminalística, com o auxílio de mais de 50 funcionários de apoio administrativo nas diversas unidades federativas.

O DPF forneceu passagens e diárias para as viagens e atualmente disponibiliza no Instituto Nacional de Criminalística seis computadores servidores para o sistema. O projeto CriminALL contribuiu com cinco servidores, quatro notebooks, cerca de trinta estações de trabalho e diversos outros equipamentos para desenvolvedores e usuários.

Ao todo, foram investidos em desenvolvimento e implantação cerca de R\$ 340 mil em equipamentos (R\$ 140 mil vindos do projeto CriminALL/Senasp e R\$ 200 mil do projeto Promotec/DPF) e R\$ 90 mil em gastos com passagens e diárias.

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

Os investimentos se deram de forma criteriosa: as viagens foram sempre planejadas com antecedência de modo a permitir que todo o tempo fosse bem aproveitado. Os equipamentos adquiridos foram fundamentais para o desenvolvimento do projeto e estão hoje sendo usados ativamente tanto por desenvolvedores quanto por

usuários em quatro unidades da perícia (duas delas, INC e SP, são as maiores do país).

É importante destacar que prospecções feitas no mercado antes do início das atividades projetavam custos para o projeto variando entre R\$ 1 milhão e R\$ 3 milhões apenas com contratação externa de desenvolvimento (sem incluir implantação, mão-de-obra do DPF, gastos com viagens e equipamentos). A implementação interna do projeto mostrou-se adequada à realidade da criminalística no DPF, dadas as especificidades do trabalho e a falta de recursos mais vultosos para investimento.

Outro ponto fundamental é a adoção de software livre em todo o sistema. Com esse paradigma, o projeto atende às diretrizes do governo federal e obtém enorme economia de recursos que seriam gastos com aquisição de licenças de software.

Caracterização da situação atual

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

O sistema está sendo utilizado como o principal mecanismo de avaliação de desempenho das unidades de criminalística do DPF. Diversos relatórios e consultas avançadas foram desenvolvidos para a alta direção e para os setores de padronização e qualidade.

A Divisão de Pesquisa, Padrões e Dados Criminalísticos (DPCRIM), do Instituto Nacional de Criminalística (INC), é a unidade central responsável por acompanhar a qualidade de todo o trabalho realizado pelas unidades descentralizadas e tem usado o sistema intensivamente para verificar o conteúdo de documentos emitidos e o atendimento aos prazos legais.

A partir do início de 2008, o DPCRIM passou a realizar auditoria nas diversas unidades da federação para verificar o grau de adoção do sistema e as boas e más práticas de cada local. Dessa forma, pretende uniformizar os processos e aumentar a qualidade do trabalho desenvolvido pela criminalística do DPF como um todo.

Até o momento foram visitados os estados de São Paulo, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

Além disso, foi instituído um Comitê Gestor para o sistema. Esse grupo é responsável por planejar os próximos passos de expansão para o sistema e subsidiar a direção com informações a respeito das necessidades dos usuários em equipamento, suporte técnico e treinamento. As primeiras reuniões foram programadas para ocorrer em julho e agosto de 2008.

Entre os diversos indicadores utilizados, é relevante observar o número de documentos registrados em todas as unidades da DPF que utilizam o sistema, a redução do tempo de elaboração de laudos, o desempenho alcançado pela perícia para o atendimento de determinadas atividades, além do controle efetivo de pendências e produção de unidades da perícia. No item a seguir são apresentados exemplos de resultados envolvendo esses mecanismos e indicadores em questão.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

No momento, o sistema está sendo utilizado em todas as 33 unidades de criminalística do DPF e conta com os seguintes números:

- mais de 494 mil documentos registrados. Destes, cerca de 220 mil documentos são externos, recebidos e cadastrados nas unidades de criminalística. Outros 274 mil foram gerados nas próprias unidades do DPF. Todos esses documentos podem ser localizados por quaisquer de seus dados de registro, tais como numeração, órgão emissor, data de emissão ou registro, signatário, assunto etc.;
- acervo digital com mais de 110 mil documentos disponíveis para consulta textual completa e *download* por usuários em qualquer ponto da rede do DPF;
- mais de 1.800 funcionários cadastrados e geridos no sistema. Destes, mais de 1.400 atuando como usuários efetivos do sistema;
- mais de 1.100.000 movimentações eletrônicas auditáveis realizadas no sistema.

Nos primeiros dois anos de uso (completados em maio de 2008), o sistema já promoveu, por exemplo, a economia de mais de 1.100 resmas de papel e 220 *toners* por meio da adoção do acervo digital de documentos. A economia anual já está na ordem de 700 resmas e 140 *toners* (ou cerca de R\$ 40 mil) apenas em custos de impressão.

Outro exemplo de ganho obtido com a adoção do sistema foi o desempenho alcançado pela perícia do DPF em Minas Gerais, que conseguiu atender a um volume incomum de cerca de 1.500 solicitações de laudos de falsificação de papel-moeda em um período de três semanas (setembro de 2006), com o efetivo de cerca de vinte peritos e sem paralisação das tarefas cotidianas. Neste caso específico, cerca de 80% dos laudos, ou 1.200 laudos, tiveram seus conteúdos gerados automaticamente pelo sistema.

O uso do módulo de geração de laudos já proporcionou a elaboração assistida por computador de mais de 7.700 laudos. Estima-se que o gerador de memorandos e ofícios já tenha sido utilizado na elaboração automática de mais de 10 mil documentos até o momento. Numa análise simples, a redução do tempo de elaboração de cada documento em quinze minutos já terá promovido a economia de cerca de 4.400 horas de trabalho, o que representa mais de R\$ 200 mil nesses dois primeiros anos de adoção do sistema.

A adoção do sistema também proporcionou o controle efetivo de pendências e produção de unidades da perícia. Com o registro de pendências no sistema, descobriu-se cerca de mil expedientes duplicados ou expirados em auditoria realizada apenas em uma das unidades da criminalística do DPF.

Lições aprendidas

Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados

Para a implementação de um sistema de abrangência nacional, a equipe do projeto enfrentou dificuldades, tais como a

grande dispersão geográfica das unidades, a existência de diversas soluções locais e métodos distintos de trabalho, além da falta de uma estrutura de informática formalmente constituída e adequada ao desenvolvimento de um sistema. Para suplantiar essas dificuldades e lograr êxito, o projeto e seus patrocinadores adotaram as seguintes ações:

- Reuniões presenciais em 15 das 33 unidades da criminalística no DPF;
- Teleconferências e trocas de e-mails com funcionários de todas as unidades;
- Envolvimento de desenvolvedores de antigas soluções no papel de administradores locais do novo sistema, de modo a permitir que pudessem opinar e influenciar decisivamente nos rumos do projeto;
- Centralização da infraestrutura de processamento de dados do projeto no Instituto Nacional de Criminalística (Brasília), com a aquisição de equipamentos pelos projetos CriminALL/Senasp e Promotec/DPF (Projeto de Ampliação e Modernização das Unidades Operacionais e do Segmento Técnico-Científico da Polícia Federal);
- Adoção de um modelo de equipe sem hierarquia e com uso intensivo de trabalho colaborativo presencial e a distância, de modo a aumentar a responsabilidade de todos os envolvidos, reduzir conflitos e facilitar a comunicação dentro do projeto.

Fatores críticos de sucesso

As ações descritas no item anterior contribuíram fundamentalmente para o sucesso do projeto. Além delas, merece destaque a liberdade de ação e a autonomia técnica concedidas aos integrantes da equipe, o que facilitou o trabalho, elevou a motivação e o comprometimento destes com os resultados.

Deve ser ressaltado também o apoio e o respaldo recebidos da Diretoria Técnico-Científica e das chefias das unidades envolvidas diretamente com a implementação, principalmente em momentos críticos nos quais a legitimidade do projeto foi questionada. Finalmente, é importante salientar que o sentimento de que a solução pertence à

coletividade e foi por ela criada aumentou o envolvimento de praticamente todos os usuários.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?

A solução pode ser considerada inovadora devido ao seu modelo de desenvolvimento e às funcionalidades criadas para os usuários. Diversos recursos existentes no sistema transformam o modo operacional da perícia, na medida em que otimizam o trabalho reduzindo tarefas de controle e elaboração de documentos burocráticos, bem como liberando tempo e recursos para a análise de dados e elementos materiais propriamente ditos.

Com a centralização e a consolidação dos dados, a alta direção passou a ter uma visão abrangente e atualizada do andamento do trabalho nas mais diversas unidades da perícia. Estão disponíveis, no momento, 26 consultas e relatórios desenvolvidos para responder a perguntas tais como “Qual a produção de uma unidade?”, “Quantas solicitações foram recebidas em um período?” ou “Quantas pendências ainda persistem?”. Relatórios e telas de consulta relacionados aos recursos humanos também foram implementados e estão em uso na ferramenta.

Vale citar ainda a integração desse sistema com dispositivos móveis de tecnologia, facilitando o procedimento no local da perícia e acelerando atividades posteriores.

*Sistema Nacional de Gestão de Atividades de Criminalística do
Departamento de Polícia Federal*

Departamento de Polícia Federal
(INC/Ditec/DPF – Setec/SR/DPF/MG – Setec/SR/DPF/SP)

Responsável

Arnaldo Gomes dos Santos Júnior
Perito Criminal Federal

Endereço

Rua Nascimento Gurgel, 30, Gutierrez, Belo Horizonte - MG
CEP: 30430-340
Telefone: (31) 3330 5264
Fax: (31) 3330 5261
arnaldo.agsj@dpf.gov.br

Data de início da implementação da iniciativa:

Maio de 2006

¹ *Workflow* significa fluxo de trabalho. O Sistema de Gerenciamento de Workflow supre a automação de procedimentos de um processo de trabalho gerenciando a sequência de atividades e invocando os recursos humanos e/ou eletrônicos apropriados com os vários passos das atividades. Assim, ele define, executa e gerencia *workflows*. Uma vez que um processo é definido, suas ferramentas previnem as pessoas para não esquecerem as atividades, certifica-se de que estas ocorram em uma sequência própria e garante que os usuários sejam informados para execução de suas tarefas.

Área temática

Planejamento,
gestão e desempenho
institucional

Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec)

*Secretaria Executiva
Ministério da Educação (MEC)*

O desenvolvimento do Simec (Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação) permitiu melhoria significativa da eficiência, eficácia e efetividade das iniciativas do MEC por meio de sua metodologia, marco institucional e plataforma tecnológica, com a integração dos processos de planejamento e gestão das políticas e programas educacionais do governo federal. Desenvolvido em *software* livre, mediante parceria com diversos órgãos de governo, utilizando modernas técnicas de mapeamento de processos e ampla participação das equipes de trabalho de diferentes secretarias e órgãos do MEC, o Simec implicou profundas mudanças culturais e organizacionais das práticas de governança do Ministério, bem como de sua forma de relacionamento com parceiros governamentais (estados, municípios e outros órgãos do governo federal) e da sociedade brasileira. Hoje, 12 órgãos, entre ministérios e governos estaduais, celebraram ou negociam esta formalização de termos de cessão do sistema com o MEC.

Caracterização da situação anterior

O importante papel da política educacional na agenda do atual Governo reflete-se no volume de recursos executados pelo Ministério da Educação (MEC) nos últimos anos. Entre 2003 e 2007, o orçamento da Educação passou de R\$ 18,1 bilhões para R\$ 28,7 bilhões, representando um aumento de 58,5% no período.

Além disso, com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)¹, em abril de 2007, o qual compreende mais de 40 ações que visam à melhoria da Educação a partir do fortalecimento dos quatro eixos de atuação do MEC (educação básica, alfabetização de jovens e adultos, educação profissional e educação superior), está previsto um aumento de 58,3% no orçamento até 2011. Esse cenário de dinamismo e aporte de recursos na área vem conferindo posição primordial às atividades de planejamento e gestão do Ministério, exigindo reestruturações organizacionais e desenvolvimento de novas ferramentas gerenciais, para o alcance da eficiência e eficácia das políticas que vêm sendo implementadas.

O Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação (Simec) foi inicialmente desenvolvido com o objetivo de monitoramento das ações do MEC no Plano Plurianual (PPA), o qual, até então, era realizado através do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan). Contudo, havia muita resistência ao uso dos sistemas estruturadores tal qual o Sigplan, devido ao fato de não atenderem adequadamente às necessidades gerenciais das áreas responsáveis pelo monitoramento das ações. A lentidão e instabilidade do sistema resultavam em informações incompletas e de baixa qualidade. Tais fatores levavam à necessidade de se realizar a extração de dados e processá-los em planilhas Excel.

A situação anterior ao desenvolvimento do módulo de monitoramento do PDE não era muito diferente. Todo o processo de planejamento das atividades das secretarias finalísticas do Ministério, quando existia, era realizado manualmente, em planilha Excel, o que exigia muito tempo para se obter as informações consolidadas sobre os programas, dificultava a elaboração de relatórios de indicadores

importantes das ações que integram o PDE, além de ampliar a probabilidade de erros no levantamento de dados.

Assim, a criação do Simec e de seus diferentes módulos permitiu que o MEC superasse um conjunto de gargalos na gestão da política educacional, o que se tornou cada vez mais essencial para o cumprimento da agenda de governo nessa área.

Descrição da iniciativa

Em outubro de 2003, foi celebrado contrato entre o Ministério da Educação e a Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (Finatec) com o objetivo de realizar estudos e pesquisas sobre “o conceito e a prática de governança e o desenvolvimento de uma metodologia original de planejamento e monitoramento de ações governamentais”. Também fez parte do contrato a implantação de uma solução tecnológica (denominada de portal de monitoramento), que disponibilizasse na internet as informações dos programas selecionados como prioritários pela alta gestão do MEC, que teriam a sua execução monitorada.

A utilização da primeira versão da plataforma Simec, ainda que limitada a poucos programas², foi um ponto de inflexão na postura do conjunto do Ministério quanto aos conceitos e práticas de planejamento e monitoramento das ações governamentais. Dois importantes aprendizados, presentes na atual versão da plataforma tecnológica do Simec, marcaram a construção dessa nova metodologia em desenvolvimento: 1) a utilização de bandeiras sinalizadoras de pareceres e avaliações, nas cores universais – vermelho, amarelo e verde –, que permitem a rápida identificação e solução de restrições; 2) a construção e utilização de planos de trabalho como instrumento de programação de atividades, coordenação de equipes, comunicação entre os diferentes níveis hierárquicos do Ministério e monitoramento e controle da execução dos programas prioritários da nova gestão. Os planos de trabalho consistiram no desdobramento das ações nos seus componentes mais detalhados e operacionais que conduzem ao alcance das respectivas metas.

Diante dos resultados positivos, decidiu-se pela utilização da metodologia para o planejamento, monitoramento e avaliação de todas as ações do PPA no Ministério da Educação, o que demandou o desenvolvimento da atual plataforma tecnológica do Simec. Implementada mediante parceria com PNUD³ e ABC/MRE⁴, por meio do Projeto PNUD BRA/04/041, a nova plataforma do Simec iniciou suas operações em novembro de 2005, como ferramenta de planejamento e gestão de políticas educacionais, conferindo maior agilidade e racionalidade ao processo gerencial do Ministério. Atualmente, o Simec dispõe de dez módulos que se integram e, em alguns casos, comunicam-se com outros sistemas estruturantes do Governo Federal, como o Sigplan, Sidor (Sistema Integrado de Dados Orçamentários) e Siafi (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal).

Esclarece-se que cada um dos módulos foi criado para atender a necessidades distintas, tanto relacionadas às áreas finalísticas quanto à área meio do MEC.

Objetivos a que se propôs e resultados visados

O Simec tem por objetivo integrar, em uma só plataforma tecnológica, o gerenciamento das políticas e programas do MEC ao ciclo de gestão do PPA (planejamento-execução-monitoramento-avaliação), bem como às diferentes etapas deste último (tradicionalmente tratadas de forma segmentada e estanque na administração federal). Para tanto, cada módulo do Simec possui um objetivo específico, que se integra aos demais, de forma a atingir o objetivo geral do sistema.

Em novembro de 2005, implantou-se o primeiro módulo do Simec – Monitoramento e Avaliação do PPA –, cuja finalidade é captar a execução física das ações mediante informações prestadas pelos coordenadores destas em suas respectivas unidades orçamentárias e a inserção no Sigplan de forma automatizada.

Além das funções presentes no Sigplan, o Simec oferece uma gama de informações de alta qualidade para tomada de decisões

tanto em nível operacional quanto gerencial. Em última instância, o desenvolvimento desse módulo objetivou alcançar maior desempenho na recuperação de dados, gerar o plano de trabalho permitindo o seu detalhamento e acompanhá-lo através de um sistema informatizado.

Entre 2005 e 2006, após a implantação do módulo de monitoramento do PPA, foram desenvolvidos outros três módulos para apoio das atividades da SPO, que visavam completar o ciclo de gestão orçamentária e financeira no âmbito do MEC:

a) Módulo de Programação Orçamentária: permite a elaboração da proposta orçamentária e dos créditos adicionais do MEC, integrando-se ao Sidor. A partir de sua implantação, a proposta orçamentária passou a ser realizada no próprio Simec, de forma ágil, consolidada e conjunta com 175 unidades orçamentárias (universidades, hospitais universitários, instituições de educação profissional e tecnológica etc.).

Além de constituir um ambiente mais claro e amigável que o Sidor, a construção da proposta no Simec permite ao usuário gerar históricos e elaborar relatórios dinâmicos e informativos.

b) Módulo de Elaboração e Revisão do PPA: possibilita a elaboração e revisão dos programas e ações do MEC no PPA, refletindo a fase qualitativa de planejamento orçamentário do Ministério e possibilitando registrar o histórico de alterações, inclusões, migrações e fusões das ações no PPA que integrarão o exercício seguinte.

c) Módulo Orçamentário e Financeiro: permite o acompanhamento diário da execução orçamentária e financeira do MEC e integra-se ao Siafi, consolidando informações e permitindo emitir relatórios conforme a necessidade do gestor.

Em 2007, teve início uma nova etapa da implantação do Simec. Em vista da proximidade do lançamento do PDE, a Secretaria Executiva demandou a criação de um módulo que constituísse ferramenta informatizada de planejamento e gestão de atividades, com vistas a acompanhar o PDE. Para tanto, foi desenvolvida a quarta e atual versão de elaboração de planos de trabalho na plataforma.

O Módulo de Monitoramento do PDE consiste em um instrumento para cadastramento dos planos de trabalho das ações do PDE, permitindo às secretarias e demais órgãos responsáveis (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep e Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes) informar as metas, orçamentos, prazos de implementação, além de anexar documentos, apontar eventuais problemas e restrições enfrentadas na implementação da atividade, e gerar relatórios.

As ferramentas do módulo do PDE foram desenvolvidas também com a finalidade de permitir o seu monitoramento pelo Gabinete do Ministro e pela Secretaria Executiva, onde foi formada uma equipe de assessores especialmente para este fim.

Essa equipe é responsável por acompanhar o cumprimento do plano de trabalho das atividades de cada secretaria e informar, em reuniões semanais com o secretário executivo, sobre a existência de eventuais problemas observados ou restrições enfrentadas pelas áreas finalísticas que possam impedir ou atrasar o alcance das metas das ações do PDE. Além disso, o módulo possui filtros que permitem a visualização em destaque de atividades que o ministro definiu como as mais estratégicas, bem como de atividades do PDE que integram outros programas do Governo, como as do Programa Territórios da Cidadania.

O módulo do PDE permite, ainda, que a execução financeira das atividades do PDE seja acompanhada a partir dos dados importados do Siafi pelo Simec. Assim, eventuais problemas de execução do orçamento das atividades do PDE podem ser rapidamente identificados e solucionados pela alta gestão.

Paralelamente ao desenvolvimento do módulo do PDE, desenvolveu-se o Módulo de Gerenciamento de Projetos, o qual utiliza a mesma interface, visualização e funcionalidades do módulo do PDE, contudo objetiva o acompanhamento de projetos e ações das áreas administrativas e de tecnologia da informação do MEC.

Após o sucesso da implantação do módulo de monitoramento do PDE, a Secretaria Executiva solicitou o desenvolvimento de outros três módulos relacionados a programas específicos do Plano, quais sejam:

a) Módulo Reuni (Reestruturação e Expansão das Universidades Federais): permite a recepção dos projetos de reestruturação e expansão das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes). As Ifes acessam o Simec e elaboram um diagnóstico da situação atual da instituição (número de vagas, taxas de evasão, estrutura acadêmica etc.). Em seguida, apresentam metas de melhoria e projetos para o alcance das mesmas, com vistas ao repasse de recursos. A equipe da Secretaria de Educação Superior (Sesu) analisa, no próprio Simec, a situação e o projeto de cada unidade. Toda a situação de andamento do processo pode ser acompanhada pelos usuários.

b) Módulo Plano de Ações Articuladas (PAR) – Plano de Metas: permite a captação do diagnóstico da situação educacional e a definição do Plano de Ações Articuladas (PAR) de estados e municípios. O módulo foi construído com vistas a apoiar o Programa Compromisso Todos pela Educação, o qual estabelece metas para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) das escolas, das redes municipais e estaduais. O MEC apóia estados e municípios por meio de ações de assistência técnica e/ou financeira, conforme diagnóstico elaborado em conjunto por técnicos e consultores do Ministério, além de autoridades e representantes educacionais em cada localidade. Este módulo possibilitou que o processo de apoio às outras esferas de governo ganhasse maior agilidade e transparência, contribuindo para o fim da política de “balcão”. Permite a análise, elaboração de pareceres e a aprovação do PAR no próprio sistema, bem como o levantamento de relatórios sobre ações planejadas.

c) Módulo Brasil Profissionalizado: possui funcionalidades similares ao módulo do PAR, porém, com ênfase no apoio ao ensino médio integrado à educação profissional e tecnológica. Os estados elaboram o seu diagnóstico e apresentam um plano de ações que é analisado pela equipe da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec/MEC).

Importa destacar que esses três módulos ampliaram a utilização do Simec por usuários externos e foram essenciais para a transformação do padrão de relacionamento e apoio do MEC aos estados, municípios, universidades e instituições de educação profissional.

Por fim, em junho de 2008, em face das recentes políticas de expansão da educação superior, profissional e tecnológica, além da implementação de programas de construção e ampliação de escolas, atrelada à necessidade de supervisão da utilização dos recursos do MEC, a Secretaria Executiva demandou o desenvolvimento de um módulo que permitisse o acompanhamento de obras. Implantou-se, então, o Módulo de Monitoramento de Obras, o qual permite o cadastramento de quaisquer obras relacionadas a programas do MEC, com informações sobre o tipo e situação (obra em construção, paralisada, finalizada), recursos utilizados, dimensões e localização (georreferenciamento), previsões de início e término, execução orçamentária, entre outras informações que permitem a gestão e a aplicação eficiente dos recursos. Além disso, o módulo possibilita o acompanhamento a partir da visualização de fotos da situação e etapas de construção. Todos os dados podem ser inseridos e acompanhados no Simec pelas unidades executoras do recurso e pelas equipes das áreas finalísticas do MEC.

Público-alvo da iniciativa

O Simec possui diferentes públicos-alvo, dependendo do módulo utilizado. Atualmente, o sistema possui aproximadamente 20 mil usuários cadastrados, incluindo todos os governos de estados e municípios brasileiros⁵, as 175 unidades orçamentárias do MEC, a Presidência da República e o Ministério do Planejamento (MP).

Os módulos do ciclo orçamentário têm como público-alvo direto as equipes da SPO/MEC e das áreas de planejamento e gestão das secretarias finalísticas do MEC, bem como as 175 unidades orçamentárias, que incluem universidades, hospitais universitários, instituições de educação profissional, entre outros.

O módulo de monitoramento do PDE, por sua vez, tem como público-alvo as secretarias que possuem atividades no PDE, a Secretaria Executiva e o Gabinete do Ministro. Nesse caso, há também o público externo interessado, a saber: outros órgãos do governo federal que dependem de informações relacionadas ao PDE, ou apenas tencionam acompanhar o Plano, como a Presidência da República e o MP.

Os módulos PAR e Brasil Profissionalizado têm como público-alvo os governos municipais e estaduais, representados por suas secretarias de Educação (usuários externos). No caso do PAR, o usuário interno é, sobretudo, a Secretaria de Educação Básica, responsável pela análise dos planos de ação e, no caso do Brasil Profissionalizado, a Setec. Similarmente, o módulo do Reuni possui como público-alvo a Sesu (usuário interno) e as Ifes (usuário externo), enquanto o módulo de monitoramento de obras tem como público-alvo interno as secretarias com obras em andamento, o FNDE e, como usuário externo, as unidades executoras.

Por último, o módulo Gerenciamento de Projetos tem como usuário as equipes de quaisquer áreas do MEC interessadas em elaborar e acompanhar um ou mais projetos específicos. Atualmente, o módulo é utilizado majoritariamente pelas subsecretarias e Diretoria de TI da Secretaria Executiva.

Concepção e trabalho em equipe

A criação do Simec e a integração do processo de trabalho da SPO/MEC, mediante a implantação dos primeiros módulos, resultaram de consultoria contratada à Fundação Instituto de Administração da Universidade de São Paulo (FIA/USP), que, na modelagem de processos de trabalho da SPO, definiu os casos de uso do Simec.

A partir do lançamento do PDE, e com o aumento da necessidade de ferramentas informatizadas de gestão, a equipe de desenvolvimento do Simec foi transferida da SPO para a estrutura da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), também subordinada à Secretaria Executiva, que assumiu o desenvolvimento do sistema. Vale

observar que atualmente a adesão ao Simec no âmbito do MEC é expressiva, envolvendo todos os níveis hierárquicos do Ministério – o que também colabora para a sua evolução.

Ações e etapas da implementação

A implantação do Simec contou com subsídios das equipes de todas as secretarias, autarquias e demais órgãos do MEC usuários do sistema. Além disso, no caso dos módulos que se integram a outros sistemas estruturantes do governo federal, houve interface com a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do MP, bem como com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda. O desenvolvimento e implantação dos módulos seguiu o seguinte cronograma:

- 1) Abril – Nov. 2005: Módulo Monitoramento e Avaliação do PPA;
- 2) Nov. 2005 – Fev. 2006: Módulo de Programação Orçamentária;
- 3) Fev. – Abril 2006: Módulo de Elaboração e Revisão do PPA;
- 4) Abril – Set. 2006: Módulo Orçamentário e Financeiro;
- 5) Jan. – Abril 2007: Módulo de Monitoramento do PDE;
- 6) Abril 2007: Módulo de Gerenciamento de Projetos;
- 7) Ago. 2007: Módulo Reuni;
- 8) Set. – Dez. 2007: Módulos PAR e Brasil Profissionalizado;
- 9) Jun. – Jul. 2008: Módulo Monitoramento de Obras.

Recursos utilizados

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

Recursos humanos: a equipe de desenvolvimento do Simec dispunha, até o final de 2006, de 6 analistas e 6 programadores, contratados por meio de projeto PNUD. Atualmente, são 18 pessoas

(7 consultores Unesco⁶, 2 consultores OEI⁷ e 9 programadores terceirizados).

Recursos financeiros: aproximadamente R\$ 2,2 milhões desde a sua implantação (considerando recursos humanos, materiais e tecnológicos).

Recursos tecnológicos: ambiente de *hardware*: o sistema utiliza servidor Intel XEON X5365, 16 Gb de ram, 140 Gb de Hd para a aplicação web e outro servidor, com a mesma especificação, para o banco de dados. O 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. Quanto ao *software*: o sistema pode operar tanto em Linux quanto em Windows. A linguagem de programação é PHP 5 (utilizada no desenvolvimento de aplicações para sítios da internet-web) e Java Script (outro tipo de linguagem de programação para escrever programas que se executem em páginas web); e banco de dados Postgre SQL 8.3 (programa gerenciador de banco de dados), com controle de versão Subversion (um sistema de controle de versão é um *software* com a finalidade de gerenciar diferentes versões no desenvolvimento de um documento qualquer). Adotou-se a utilização de *software* livre e o sistema é operável tanto em navegador Mozilla Firefox quanto em Internet Explorer.

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

Não foram adquiridos *softwares* de terceiros, uma vez que as ferramentas utilizadas para o desenvolvimento do Simec podem ser adquiridas em banco de *software* livre. Ademais, os produtos foram desenvolvidos por meio de consultoria contratada, de modo que a propriedade da tecnologia é do MEC, não exigindo o pagamento de licenças para o seu uso. Destaca-se, ainda, que o Simec dispõe de funcionalidades comuns a todos os seus módulos, a saber: cadastro de usuários, perfil, *login*, *menu*, interface visual, formulários,

ferramentas de ajuda ao usuário, fale conosco e *chat* (para comunicação entre usuários *on line*), instrumento de auditoria de navegação com histórico de execução por usuário, controle automático de erros com serviço de informação à equipe de desenvolvimento de sistema e ferramenta de estatística de acesso. Assim, pode-se afirmar que a solução tecnológica objetivou a “reutilização” de componentes, possibilitando a construção ágil de novos módulos com uma equipe relativamente pequena.

Caracterização da situação atual

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

O principal método de monitoramento do Simec é a realização de reuniões periódicas entre o secretário executivo, o diretor de TI e o coordenador de desenvolvimento do Simec, para tratar de problemas identificados no sistema e novas demandas. Nessas reuniões, quando há necessidade, também participam equipes das áreas finalísticas usuárias dos diferentes módulos.

Esclarece-se que cada módulo possui uma equipe de apoio ao gestor, responsável pelo gerenciamento de usuários, controle de conteúdo, bem como pela identificação da necessidade de desenvolvimento de novas ferramentas para a consecução dos objetivos a que se propõe. Geralmente, tais equipes reúnem-se diretamente com a coordenação do Simec para o alcance de soluções. Deve-se sublinhar, porém, que o monitoramento e coordenação do desenvolvimento do sistema pela Secretaria Executiva foi imprescindível para a evolução e sucesso de sua implantação até o momento.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

O principal resultado da implantação do Simec é a redefinição dos processos de trabalho das equipes envolvidas em cada um de seus módulos. Cada módulo traz ferramentas específicas que

permitem aumentar a eficiência e eficácia das políticas implementadas pelas diferentes áreas do Ministério, tais como:

- Módulo de Monitoramento e Avaliação do PPA: aumento de cerca de 50% na taxa de preenchimento dos dados de monitoramento mensal das ações no Sigplan;
- Módulo de Programação Orçamentária: diminuição de 65% do tempo de elaboração da proposta orçamentária do MEC após a definição dos tetos orçamentários;
- Módulo Orçamentário e Financeiro: disponibilização de dados gerenciais da execução orçamentária e financeira a cerca de 160 Unidades Orçamentárias que não dispunham do Siafi Gerencial;
- Módulo de Monitoramento do PDE: gerenciamento intensivo da política educacional do governo federal, com utilização de metodologia específica de gerenciamento de projetos;
- Módulo de Monitoramento de Obras: redução do deslocamento de equipes, com a atividade de supervisão menos dispendiosa em termos financeiros e de tempo;
- Módulos PAR, Reuni e Brasil Profissionalizado: diagnóstico detalhado e elaboração de planos de ação (por estado, município e unidade de ensino) para o aumento da qualidade e acesso da população às oportunidades educacionais.

Até agosto de 2008, aproximadamente 25 órgãos solicitaram ao MEC que apresentasse o Simec às suas equipes e, destes, 12 órgãos, entre ministérios, secretarias e governos estaduais, celebraram ou negociam a celebração de termos de cessão do sistema com o MEC.⁸ Tal termo prevê que as evoluções do sistema implementadas por tais órgãos possam ser absorvidas pelo MEC sem qualquer custo.

Lições aprendidas

Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados

As principais dificuldades estão relacionadas a impasses e divergências que surgiram no processo de construção de cada

módulo, bem como à efetiva utilização da plataforma como ferramenta de gestão. A superação desses obstáculos foi possível, sobretudo, pela coordenação e centralização das discussões e decisões finais na Secretaria Executiva, o que permitiu uma rápida evolução do Simec desde a sua criação. Considera-se, ainda, que a aceitação da metodologia do Simec pela alta gestão (ministro e secretários) foi determinante para a adesão do conjunto do Ministério.

Fatores críticos de sucesso

No que concerne especificamente à tecnologia, o seu sucesso residiu no fato de consistir um sistema de fácil navegação, intuitivo e que requer pouco treinamento do usuário. Além disso, pode-se afirmar que a comunicação com outros sistemas do Governo Federal, bem como a integração entre os processos de trabalho correspondentes a cada módulo, são fatores que agregam valor ao Simec.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?

O Simec representa um novo modelo de governança do setor público, a partir da redefinição dos processos de planejamento e gestão institucionais do MEC:

1) integrou ferramentas de planejamento e gestão orçamentária, e estas a instrumentos de monitoramento de atividades estratégicas do Ministério, mediante desenvolvimento e implantação de nova metodologia de integração plano-orçamento;

2) fortaleceu a atividade de planejamento e gestão no âmbito do MEC, por constituir uma ferramenta permanente, suprimindo iniciativas pontuais e esparsas, e facilitando a tomada de decisão;

3) redefiniu o padrão de relacionamento e apoio às esferas estaduais e municipais, contribuindo para o fim da política de “balcão”, uma vez que o processo de apresentação de propostas por esses entes, a partir da implantação dos módulos PAR, Plano de Metas e Brasil Profissionalizado, ganhou maior transparência e racionalidade;

4) permitiu apoiar atividades de supervisão de obras que recebem recursos do MEC, contribuindo para uma gestão mais eficiente dos recursos públicos; e

5) adotou solução tecnológica que possibilita a criação e a substituição de módulos conforme a necessidade dos gestores, conferindo-lhe flexibilidade e caráter evolutivo, bem como a replicação da metodologia e da plataforma a outros órgãos e esferas de governo.

Secretaria Executiva
Ministério da Educação (MEC)

Responsável

Paulo Eduardo Nunes de Moura Rocha
Subsecretário de Planejamento e Orçamento do MEC

Endereço

Esplanada dos Ministérios Bloco L, Anexo I, 1º andar, Brasília - DF
CEP: 70047-900
Telefone: (61) 2104 8052
Fax: (61) 2104 9168
paulorocha@mec.gov.br

Data de início da implementação da iniciativa

Outubro de 2003

¹ O PDE é pautado por uma visão sistêmica da Educação, que reconhece as conexões intrínsecas entre educação básica, educação superior, educação tecnológica e alfabetização e, a partir dessas conexões, potencializa as políticas de Educação de forma a que se reforcem reciprocamente.

² O termo programa foi utilizado sem correspondência direta com os programas do PPA, pois se estava referindo aos chamados programas institucionais do MEC, tais como o “Programa Nacional do Livro Didático” e o “Programa Nacional de Alimentação Escolar”, que no PPA e no Orçamento são incluídos como ações.

³ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

⁴ Agência Brasileira de Cooperação, do Ministério das Relações Exteriores.

⁵ Todos os estados e municípios brasileiros aderiram ao Compromisso Todos pela Educação e celebrarão Planos de Ações Articuladas com o Governo Federal, elaborados através do Simec.

⁶ Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura.

⁷ Organização dos Estados Ibero-americanos.

⁸ Dentre os órgãos que celebraram o termo de cessão com o MEC estão: Governo do Estado do Piauí, Ministério de Ciência e Tecnologia, Ministério da Cultura, Ministério do Turismo, Ministério da Justiça, Ministério do Trabalho e Emprego, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Ministério da Saúde, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Ministério do Desenvolvimento Social, Ministério do Planejamento (SLTI e SOF).