

Ações premiadas  
no 14<sup>o</sup> Concurso  
Inovação na  
Gestão Pública  
Federal  
2009

ENAP

inovação  
inovação  
inovação

**Ações premiadas  
no 14º Concurso  
Inovação na Gestão  
Pública Federal –  
2009**

*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:* Marionita Teixeira de Queiroz; Roberto Carlos Ribeiro Araújo e Paula de Lima Soares Varella – *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto e Maria Marta da Rocha Vasconcelos – *Arte da Capa:* Ana Carla Gualberto – *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:* Clarice Gomes de Oliveira; João Alberto Tomascheski; Sônia Amorim; Paula de Lima Soares Varella – *Assistente:* Karla Roberta Soares Campos – *Estagiária:* Mychelle Jacqueline Lourenzo de Oliveira.

Tiragem: 1000 exemplares

---

Ações premiadas no 14º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal – 2009.  
– Brasília: ENAP, 2009.

182 p.

ISBN 978-85-256-0065-3

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

CDU 35

CDD 350.81

---

@ ENAP, 2010

Distribuição:

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília - DF

Telefones: (61) 2020 3096/2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178

Site: [www.ena.gov.br](http://www.ena.gov.br)

# Sumário

**Apresentação 5**

**Introdução 7**

**Arranjos institucionais para coordenação  
e/ou implementação de políticas públicas 21**

Oposições a pedidos de patente de medicamentos 23

Pacto nacional pelo enfrentamento da violência  
contra as mulheres 33

**Avaliação e monitoramento de políticas públicas 45**

Acompanhamento da frequência escolar de crianças  
e adolescentes em vulnerabilidade (condicionalidade  
em educação do Programa Bolsa Família) 47

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) 61

**Gestão da informação 75**

Portal corporativo da Escola Nacional de Saúde Pública  
Sérgio Arouca, da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) 77

Sistema Nacional de Informações de Defesa do  
Consumidor (SINDEC) 91

**Gestão e desenvolvimento de pessoas 109**

Rede Nacional de Altos Estudos em  
Segurança Pública (RENAESP) 111

Sistema de Avaliação de Desempenho  
Individual do Inmetro (SIADI) 125

**Melhoria de processos de trabalho 141**

Sistema e-Mec: reinvenção processual da  
educação superior em três dimensões da gestão  
pública: jurídica, organizacional e tecnológica 143

**Planejamento, gestão e desempenho institucional 163**

Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento  
em Segurança Pública 165

# Apresentação

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), comprometida com a política de formação de servidores públicos e disseminação de práticas inovadoras de gestão pública, completará 15 anos de promoção do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, em 2010. A Escola foi uma das primeiras instituições a dar início a esse tipo de concurso, partindo do princípio de que a premiação e a disseminação de práticas inovadoras bem sucedidas atuariam como importantes incentivos para a melhoria da gestão pública no Brasil.

Em 14 edições do concurso, 1.309 iniciativas se inscreveram, o que resultou em 301 práticas premiadas. A inovação para o concurso é entendida de forma abrangente. Pode consistir em uma pequena mudança em relação à forma tradicional de fazer as coisas; envolver a incorporação de novos elementos; ou mesmo promover uma combinação diferente dos mecanismos existentes, desde que produza resultados positivos para o serviço público e para a sociedade.

Um dos diferenciais desta premiação é a valorização das equipes de servidores, reconhecendo a relevância de suas ações e da sua capacidade em gerar resultados mais amplos para a sociedade.

Além de disseminar conhecimentos sobre as inovações, a presente publicação – que contém os relatos das 10 iniciativas premiadas – tem relevância prática, oferecendo contribuições aos dirigentes e servidores públicos que enfrentam problemas similares, ou servindo de inspiração para a geração de ações inovadoras em suas instituições.

A difusão também permite dar acesso a informações que, em geral, ficam restritas às equipes. Possibilita, dessa forma, compartilhar lições aprendidas, ações de planejamento, implementação, orçamento, parcerias, resultados, alternativas criadas para superação dos principais problemas etc., além de aumentar a visibilidade de práticas bem sucedidas à sociedade.

A ENAP agradece o apoio recebido das embaixadas da França e Espanha, da Cooperação Técnica Espanhola, da Escola Canadense do Serviço Público, da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional e da Agência de Cooperação Internacional do Japão. Nossos agradecimentos também aos integrantes dos Comitês Julgador e Técnico, à equipe da Diretoria de Comunicação e Pesquisa, pela dedicação na viabilização do processo, e, finalmente, às equipes de servidores que acreditaram em suas iniciativas inovadoras e se inscreveram no concurso.

Helena Kerr do Amaral  
Presidente da ENAP

# Introdução

O Concurso Inovação na Gestão Pública é promovido pela ENAP com a colaboração do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e com o apoio das embaixadas da França e da Espanha, da Cooperação Técnica Espanhola, da Escola Canadense do Serviço Público (CSPS), da Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional (Cida) e da Agência de Cooperação Internacional do Japão (Jica).

Desde sua primeira edição, em 1996, o concurso tem como um de seus principais objetivos a valorização de equipes de servidores públicos que, comprometidos com o alcance de melhores resultados, envidam esforços, tempo, recursos e criatividade em suas atividades para gerar a inovação.

Outro objetivo do Concurso Inovação é premiar práticas inovadoras, com eficácia comprovada, que contribuem para o aumento da capacidade de governo e para elevar o nível de governança e a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

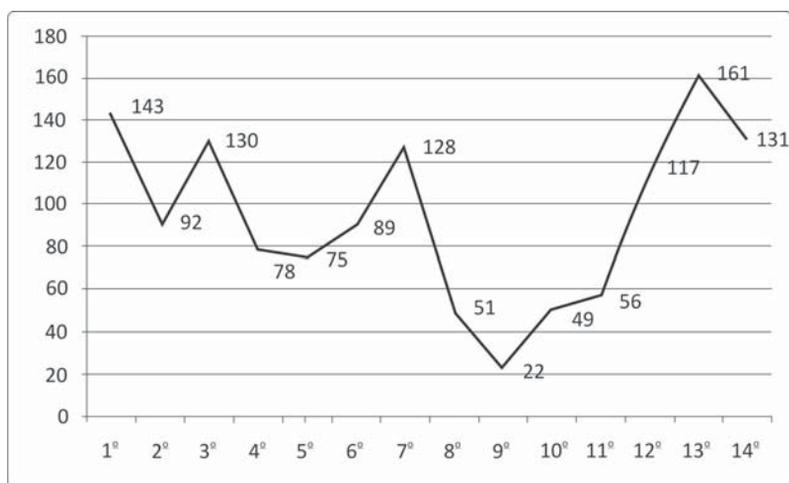
A disseminação de soluções inovadoras, que o prêmio promove, é uma das fases do processo de inovação. O propósito é que essas práticas sirvam de inspiração a servidores e dirigentes que enfrentam problemas

similares; e também contribuem na identificação de oportunidades para a geração de inovações em suas atividades.

Nesses 14 anos, o concurso comprovou que é possível inovar no governo federal: foram contabilizadas 1.309 inscrições e 301 iniciativas premiadas.

Este livro apresenta ao público os relatos das 10 iniciativas de gestão pública premiadas no 14º Concurso Inovação. Os capítulos são organizados por área temática, em ordem alfabética, e trazem o relato apresentado pelas equipes no momento da inscrição. O Banco de Soluções da ENAP também divulga esses relatos eletronicamente (<http://inovacao.enap.gov.br/>).

Lançada em junho de 2009, a 14ª edição do Concurso Inovação recebeu inscrições de 156 iniciativas, das quais 131 foram consideradas válidas de acordo com os requisitos básicos previstos no regulamento: pertencer ao Poder Executivo Federal; estar em vigência há pelo menos um ano; e preencher a inscrição e o relato por completo, conforme instruções do manual de orientação ao candidato.



**Gráfico 1: Evolução do número de inscrições válidas, nas 14 edições do Concurso Inovação**

As iniciativas inscritas são distribuídas entre as áreas temáticas do concurso:

- 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.

### **Processo de seleção**

O processo de seleção das iniciativas, feito pelo Comitê Julgador, tem como parâmetro a definição de práticas inovadoras, que compreende “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 para a sociedade”<sup>1</sup>.

Os integrantes do comitê avaliam as ações com base em indicadores qualitativos e quantitativos, a partir dos seguintes critérios:

- a) Introdução de inovação em relação a práticas anteriores.
- b) 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;
- c) Participação dos servidores na mudança;
- d) Integração com outras iniciativas internas ou externas, ou existência de parceria;
- e) Utilização eficiente de todos os recursos;
- f) Promoção de mecanismo de transparência, participação ou controle social.

As iniciativas passam por minucioso julgamento, realizado em várias etapas, que se inicia em uma triagem interna baseada na obediência aos requisitos básicos do regulamento do concurso. Em seguida, o Comitê Julgador faz a avaliação inicial, por meio da atribuição de uma nota para cada critério de seleção definido no regulamento, e, em reunião presencial, debate e define as 20 iniciativas que serão visitadas pelo Comitê Técnico. Após analisar os relatórios das visitas técnicas, o Comitê Julgador se reúne novamente, com a presença inicial do Comitê Técnico para dirimir dúvidas. Na segunda parte do encontro, são selecionadas e classificadas as 10 práticas premiadas.

Para a 14ª edição, mantiveram-se as mudanças das edições passadas, como o uso do ambiente virtual para a troca de informação entre os membros do Comitê Julgador; a valorização da pontuação dada aos critérios de seleção; e o Comitê Técnico. Com aprimoramento dos manuais do candidato e do formulário para preenchimento da inovação, verificou-se melhoria da qualidade dos relatos.

Os integrantes do Comitê Julgador no 14º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal foram:

- 1) Antônio Glauter Teófilo Rocha – Coordenador de projetos do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE);
- 2) Antonio Semeraro Rito Cardoso – Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA/RJ);
- 3) Arcádio de Paula Fernandez – Gerente de Divisão de Planejamento Estratégico (Inmetro/RJ);
- 4) Bruno Carvalho Palvarini – Diretor do Departamento de Programas de Gestão (Seges, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão);
- 5) Caio Márcio Marini Ferreira – Diretor do Instituto Publix para o Desenvolvimento da Gestão Pública;
- 6) Cibele Magalhães de Pinho de Castro – Coordenadora-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica, Ministério da Previdência Social);

- 7) Ciro Campos Christo Fernandes – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão);
- 8) Daniel Annenberg – Consultor e Especialista em Políticas Públicas;
- 9) Laura Ibiapina Parente – Consultora
- 10) Luiz Antonio Jóia – Professor e Pesquisador da Fundação Getúlio Vargas – FGV / RJ
- 11) Manoel Carlos Rocha Lima – Coordenador do Prêmio Inovação na Gestão Pública do Estado do Espírito Santo (Inoves);
- 12) Marcelo de Matos Ramos – Coordenador- Geral de Comunicação e Mídia da Secretaria de Acompanhamento Econômico,Ministério da Fazenda;
- 13) Marcus Vinícius Gomes – Pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV);
- 14) Maria da Penha Barbosa da Cruz Carmo – Coordenadora-Geral da Carreira de EPPGG,Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- 15) Maria Lúcia de Matos Félix Silva – Assessora da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- 16) Marianne Nassuno – Assessora da Diretoria de Gestão Interna do Ministério da Cultura;
- 17) Paula Montagner – Diretora de Comunicação e Pesquisa da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP);
- 18) Paulo Marques – Coordenador- Geral de Projetos de Capacitação, Diretoria de Desenvolvimento Gerencial/ENAP;
- 19) Rita Sorio – Especialista em Desenvolvimento Social do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID);
- 20) Rômulo Paes de Sousa – Especialista em Avaliação de Políticas Públicas
- 21) Rosane Schikmann – Consultora da Fundação Getúlio Vargas (FVG/SP)
- 22) Valéria Rezende de Carvalho Ferreira – Analista de Finanças e Controle do Ministério da Fazenda;

23) Vânia Barbosa Nascimento – Professora da Faculdade de Medicina do ABC/São Paulo.

O Comitê Técnico foi composto por professores e especialistas em gestão e políticas públicas:

- 1) Adriana Ligiero – Ministério do Trabalho e Emprego;
- 2) Aleksandra Santos – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- 3) Cristiane Ikawa – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- 4) Eduardo Raupp de Vargas – Universidade de Brasília;
- 5) Luciano Maduro – Ministério do Trabalho e Emprego;
- 6) Luiz Carlos Abreu Mendes – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea);
- 7) Marcelo V. de A. Lima – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- 8) Maurício Fleury – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- 9) Moisés Villamil Balestro – Universidade de Brasília;
- 10) Samuel Antero – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

### **Relação das iniciativas premiadas no 14º Concurso Inovação**

As 10 iniciativas inovadoras premiadas na 14ª edição do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal são as seguintes:

1º) Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Ministério da Educação, Brasília-DF.

2º) Acompanhamento da frequência escolar de crianças e adolescentes em vulnerabilidade (condicionalidade em educação do Programa Bolsa Família), da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), Ministério da Educação, Brasília-DF.

3º) Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec), do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, Ministério da Justiça, Brasília-DF.

4º) Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp), da Secretaria Nacional de Segurança Pública, Ministério da Justiça, Brasília-DF.

5º) Oposições a pedidos de patente de medicamentos, do Instituto de Tecnologia de Fármacos (Farmanguinhos), Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro- RJ.

6º) Sistema de Avaliação de Desempenho Individual (Siadi), do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro), Rio de Janeiro-RJ.

7º) Sistema e-MEC: reinvenção processual da educação superior em três dimensões da gestão pública – jurídica, organizacional e tecnológica, da Secretaria de Educação Superior, Ministério da Educação, Brasília- DF.

8º) Portal corporativo da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Rio de Janeiro-RJ.

9º) Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, Brasília-DF.

10º) Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento em Segurança Pública, da Secretaria Nacional de Segurança Pública, Ministério da Justiça, Brasília-DF.

## **Os prêmios**

As equipes premiadas no 14º Concurso Inovação recebem, do 1º ao 5º colocado, visitas técnicas à França, à Espanha e ao Canadá, e cursos técnicos no Japão. Para o sexto colocado, é concedida uma vaga no Curso de Especialização em Gestão Pública da ENAP; e da sétima à décima colocação são oferecidas vagas no Curso de Desenvolvimento Gerencial da Escola.

Todos os integrantes das equipes premiadas recebem certificados por sua participação na iniciativa, o livro com o conjunto dos relatos das ações vencedoras, publicações da ENAP, o Selo Inovação e a divulgação da prática no Banco de Soluções, disponibilizado no sítio <http://inovacao.enap.gov.br>.

## Características gerais das iniciativas premiadas

As práticas inscritas no Concurso Inovação podem ser desenvolvidas nos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal (ministérios, agências, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista) e em organizações sociais (de acordo com a Lei nº 9.637/98).

Entre as iniciativas premiadas em 2009, houve predominância de ações desenvolvidas em órgãos da administração direta centralizada (6). As outras práticas vieram de fundações (2), autarquias (1) e agência executiva (1).

Em relação às áreas temáticas, tem-se a seguinte distribuição:

1) *Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas* – “Oposições a pedidos de patente de medicamentos”, do Instituto de Tecnologia de Fármacos (Farmanguinhos/Fiocruz), e “Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as mulheres”, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). Essas iniciativas tiveram como objetivo a adaptação ou criação de novos processos, o que resultou na redução de gastos e na ampliação de benefícios aos cidadãos. A prática inovadora de Farmanguinhos evitou a concessão de patente para medicamentos antirretrovirais importados, criando competência pela instituição nos procedimentos de oposição a patentes. A redução no preço do medicamento para os cidadãos brasileiros foi cerca 75%. Já a iniciativa da SPM envolveu processo de articulação de parcerias e cooperação principalmente entre entes públicos de diferentes níveis de governo.

2) *Avaliação e monitoramento de políticas públicas*: “Acompanhamento da frequência escolar de crianças e adolescentes em vulnerabilidade (condicionalidade em educação do Programa Bolsa Família)”, da Secretaria

de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad/MEC), e “Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)”, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). Ambas as iniciativas consistem na busca por melhorias da qualidade da educação no país. A primeira trata do monitoramento de uma política pública por meio do acompanhamento da frequência escolar, enquanto a outra diz respeito à criação de um indicador que combina informações de fluxo e desempenho de alunos em todo o país, criando um sistema de *accountability*.

3) *Gestão da informação* – “Portal corporativo da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)”, e “Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec)”, do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor/MJ. Nessa área, as iniciativas refletem novos processos de gestão por meio de tecnologia da informação, integrando aplicativos, consolidando registros em bases próprias e constituindo bancos de dados que permitem aos usuários ter acesso facilitado a informações, servindo como instrumento de apoio à gestão do conhecimento e expandindo a qualidade da informação gerada pelas instituições.

4) *Gestão e desenvolvimento de pessoas* – “Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp)”, da Secretaria Nacional de Segurança Pública/MJ, e pelo “Sistema de Avaliação de Desempenho Individual (Siadi) – Siadi”, do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro). Essas duas iniciativas apresentaram estratégias de gestão de pessoas que incluíram o aprimoramento da carreira de servidores por meio da facilitação de acesso aos processos de aprendizagem e aperfeiçoamento profissional e o estabelecimento de um modelo de avaliação de desempenho, capaz de promover mudança na cultura organizacional da instituição.

5) *Melhoria dos processos de trabalho* – “Sistema e-MEC: reinvenção processual da educação superior em três dimensões da gestão pública – jurídica, organizacional e tecnológica”, da Secretaria de Educação Superior/MEC. Nessa iniciativa houve integração de procedimentos de trabalho a fim

de criar um ambiente propício à melhoria de funcionamento de instituições e cursos superiores para a comprovação da excelência de sua operacionalidade.

6) *Planejamento, gestão e desempenho institucional* – “Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento em Segurança Pública”, da Secretaria Nacional de Segurança Pública/MJ. A partir da promoção dos mecanismos de gestão do conhecimento, essa iniciativa fez com que políticas e ações de segurança pública passassem a ter um parâmetro nacional para a definição de estratégias de soluções, tendo por base o sistema de coleta de dados difundido em todo país.

No conjunto dos relatos das iniciativas publicados neste livro, observa-se a preocupação das equipes com a utilização eficiente e o aproveitamento dos recursos disponíveis; o desenvolvimento de parcerias para gerar novas ações e a renovação de processos de trabalho envolvendo, na maioria, transformações de ações e mecanismos anteriormente existentes nas instituições.

### **Breve histórico do Concurso Inovação e alguns resultados**

O Concurso Inovação na Gestão Pública Federal teve início em 1996, inspirado em princípios e diretrizes da Nova Gestão Pública. Até 1998, procurou-se dar ênfase em inovações na gestão pública e nos processos de transformação na gestão, de acordo com as diretrizes apontadas no Plano Diretor da Reforma do Estado. O concurso premiava iniciativas coerentes com a reforma gerencialista em implantação pelo antigo Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare)<sup>2</sup>.

Entre 1999 e 2002, o Concurso Inovação adicionou ao seu título o aposto Prêmio Hélio Beltrão, em homenagem ao antigo ministro, uma vez que se deu enfoque a iniciativas voltadas para a desburocratização nos órgãos públicos. A ênfase no período foi dada ao planejamento, ao orçamento e à gestão por programas do Plano Plurianual (PPA).

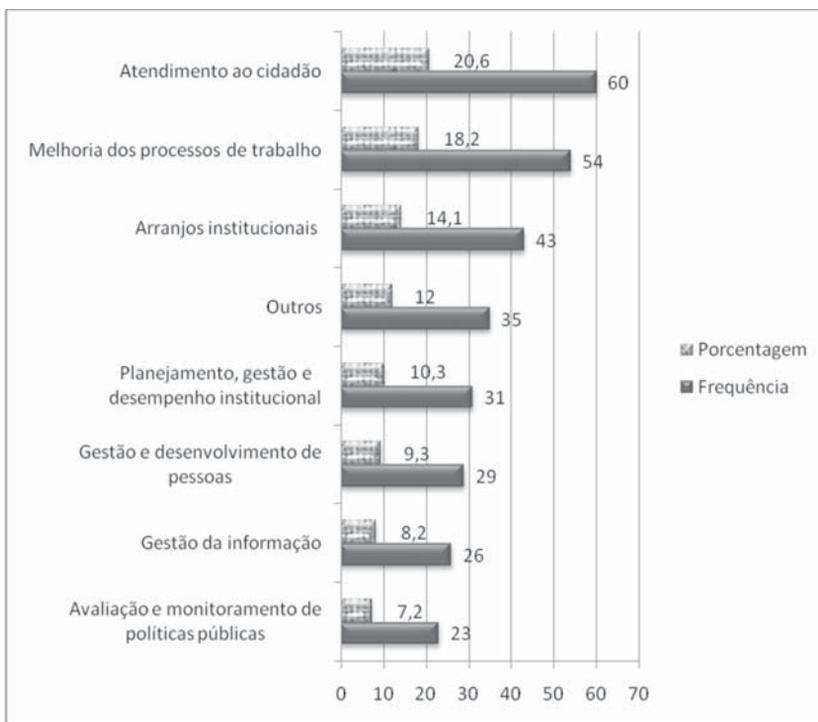
Em sua 8ª edição, o prêmio passou a se chamar Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, refletindo a adoção do conceito de inovação como elemento central para a identificação e o julgamento das iniciativas. A partir de 2003, a agenda de mudanças do governo concentra-se na inclusão social e o concurso retoma a valorização das equipes na promoção de inovações, com foco em processos de trabalho, avaliação e novos arranjos institucionais.

Na revisão do Concurso Inovação, realizada em 2007, estabelecem-se alguns princípios e valores que deveriam reger a gestão pública em contextos complexos, democráticos e em permanente mudança, os quais o prêmio poderia incentivar por meio de áreas temáticas e critérios de seleção<sup>3</sup>. Nesse contexto, a revisão do conceito de inovação mostrava-se fundamental. A definição de inovação adotada segue um viés abrangente e tem por base três pilares: novas ideias, aplicação das ideias e mudanças significativas que produzam resultados positivos<sup>4</sup>.

Assim, desde o 12º Concurso Inovação, as iniciativas inovadoras são definidas, pela ENAP, como “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”.<sup>5</sup>

O Concurso Inovação na Gestão Pública Federal teve focos diferenciados em sua trajetória, de acordo com a evolução da própria administração pública brasileira, mas permaneceu com vários princípios-chave de gestão, como a realização de parcerias, melhoria de processos de trabalho, preocupação com recursos, resultados, atendimento ao cidadão, gestão de informações<sup>6</sup>.

Indicando uma incorporação desses princípios pelo serviço público, observa-se, por exemplo, a continuidade das áreas temáticas mais frequentes entre as iniciativas premiadas nos 14 anos de concurso (Gráfico 2). De 301 premiadas, mais da metade (52,16%) concentra-se em três áreas temáticas: atendimento ao cidadão (19,93%), melhoria dos processos de trabalho (17,94%), e novos arranjos institucionais (14,29%).



**Gráfico 2: Porcentagem e frequência dos premiados por área temática (de 1996-2009)<sup>7</sup>**

O Concurso Inovação tem uma importante contribuição para a transformação da administração pública federal brasileira. Pesquisa realizada com 138 iniciativas premiadas, entre 1996 e 2006, demonstrou que as práticas apresentavam alto índice de sustentabilidade: 71,7% das inovações pesquisadas continuavam ativas.

É razoável afirmar que houve um enraizamento das inovações no acervo das instituições federais, sobrepondo-se a mudanças governamentais. A hipótese é de que a continuidade de inovações, por longos períodos de tempo, sob distintas administrações, constitui um indício de mudança mais profunda da gestão pública federal, ultrapassado as alterações no plano político e governamental<sup>8</sup>.

À medida que o processo de democratização brasileiro avançou, as políticas públicas passaram por um processo de institucionalização, reduzindo o risco de descontinuidade devido às exigências legais das políticas públicas, ao controle social, e aos controles da administração pública federal. Outra explicação é consequência da disseminação de novas práticas gerenciais no setor público, impulsionadas pelas reformas administrativas que se espalharam pelo mundo ocidental, e que foram assimiladas e adaptadas pelos servidores públicos. E, por fim, houve progressivo aperfeiçoamento da profissionalização no serviço público brasileiro, com a expansão de quadros permanentes, abrindo espaço para que programas e ações sejam tratados como assuntos de Estado e destacando o papel dos servidores enquanto agentes públicos na sustentabilidade das práticas.

A pesquisa ainda aponta outros fatores como a adaptação da inovação ao ambiente, o reconhecimento pelos dirigentes da importância da gestão para obtenção de resultados efetivos, a visibilidade pública da iniciativa, a proximidade com as demandas sociais, e o aumento da responsabilização dos servidores públicos.

A premiação do Concurso Inovação pela ENAP também foi apontada por grande parte dos entrevistados, como um dos fatores de relevância para continuidade da iniciativa, indicando que a premiação vem cumprindo seu objetivo de incentivar a geração e difusão de inovações nos órgãos públicos federais, contribuindo para o aumento da capacidade de governo.

Compõem a equipe da ENAP, que coordena o Concurso Inovação:

- Paula Montagner – Diretora de Comunicação e Pesquisa
- Elisabete Ferrarezi – Coordenadora-Geral de Pesquisa
- Paula de Lima Soares Varella – Coordenadora do Concurso
- Clarice Gomes de Oliveira – Assessora
- João Alberto Tomacheski – Assessor
- Mariana Siqueira de Carvalho Oliveira – Assessora
- Karla Campos – Assistente
- Mychelle Jacqueline Lorenzo de Oliveira – Estagiária

## NOTAS

<sup>1</sup> Este conceito consta do Regulamento do 14º Concurso Inovação, 2009.

<sup>2</sup> FERRAREZI, Elisabete; AMORIM, Sônia. Concurso Inovação na Gestão Pública Federal: análise de uma trajetória. Cadernos ENAP, 32. Brasília: ENAP, 2007, pp. 18 e 19.

<sup>3</sup> Princípios a serem incentivados: inovação, efetividade no atendimento às demandas da sociedade, avaliação de resultados, accountability, ética, responsabilização, transparência, interesse público, valorização dos servidores públicos, parceria, integração de serviços para potencializar o resultado, uso responsável (sustentável) e eficiente dos recursos, participação do cidadão, gestão e compartilhamento de informação (ENAP. Coordenação Geral de Pesquisa. Revisão do Concurso Inovação. Brasília: ENAP, 2007: documento interno).

<sup>4</sup>Ibid., pp. 15-17.

<sup>5</sup> O conceito de iniciativas inovadoras consta do Item 2 do Regulamento da 14ª edição do Concurso Inovação (2009).

<sup>6</sup> FERRAREZI, Elisabete; AMORIM, Sônia. Op.cit. , p.33

<sup>7</sup> Uma vez que áreas temáticas variaram ao longo das edições, para fins da análise elas foram agrupadas nessas oito categorias.

<sup>8</sup> FERRAREZI, Elisabete; AMORIM, Sônia Naves; TOMACHESKI, João Alberto. Sustentabilidade de iniciativas inovadoras do Concurso Inovação: indícios de mudança da gestão no governo federal? Cadernos ENAP, Brasília: ENAP (No prelo).

*Área temática*

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



# Oposições a pedidos de patente de medicamentos

*Instituto de Tecnologia de Fármacos – Farmanguinhos  
Fundação Oswaldo Cruz*

A Lei da Propriedade Industrial, lei nº 9.279 de 1996, estabeleceu critérios para a concessão de patentes. Desde então, o Brasil passou a conceder patentes para produtos farmacêuticos. Fica proibida, assim, a produção e comercialização dos produtos e processos patenteados sem autorização do titular, o que inclui a produção e comercialização de medicamentos patenteados para o tratamento de HIV/Aids. Com isso, os valores praticados passam a ser insustentáveis e, em 2007, na tentativa de reduzir o preço do medicamento Efavirenz, o país teve de lançar mão do licenciamento compulsório<sup>1</sup>, o que trouxe muitas discussões políticas, já que o Brasil poderia sofrer retaliações em nível internacional. A iniciativa de apresentação de oposições a pedidos de patentes no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) evita a concessão da patente, minimiza desgastes políticos, reduz o gasto do Ministério da Saúde na compra de medicamentos e cria competência na tecnologia descrita no pedido de patente. Com a apresentação de oposição ao pedido do medicamento Tenofovir, estima-se uma redução no preço de 75%.

## **Caracterização da situação anterior**

Após a entrada em vigor da Lei da Propriedade Industrial nº 9.279, de 1996, que estabelece critérios para a concessão de patentes, o Brasil passou a conceder patentes para medicamentos. As principais consequências dessa concessão foram as seguintes: os medicamentos de primeira linha só podiam ser produzidos e comercializados pelo laboratório titular da patente, impossibilitando a circulação de versão genérica ou similar no país; os laboratórios passaram a praticar preços elevados na venda dos medicamentos, o que limitou o acesso da população aos produtos patenteados.

Em 1993, quando o Brasil iniciou a produção e distribuição do coquetel estabelecido pelo Programa Nacional de HIV/Aids (PN DST/Aids) para tratamento de pacientes portadores do vírus HIV, os medicamentos constantes da terapia não estavam protegidos por patentes. Isso permitiu que o Instituto de Tecnologia em Fármacos/Farmanguinhos – unidade da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) – passasse a produzi-los, possibilitando a redução de 75% em média no preço venda.

No entanto, outros novos medicamentos aprovados para o combate a Aids, e também protegidos por patentes, foram incluídos no coquetel. Dessa forma, em 2001, o tratamento disponibilizado pelo PN DST/Aids tornou-se oneroso para o governo. Iniciou-se, então, o debate sobre a possibilidade de utilizar o licenciamento compulsório de medicamentos antirretrovirais – assunto que ganhou repercussão nacional e mundial.

A compra de medicamentos antirretrovirais patenteados representa cerca de 80% do gasto do Programa Nacional DST/Aids, enquanto que os medicamentos em domínio público, ou seja, sem patentes, atingem apenas 20%. A redução da despesa na compra dos medicamentos possibilita a manutenção do PN DST/Aids, programa internacionalmente reconhecido como bem sucedido.

Desde 2001, o governo brasileiro debate a possibilidade de declarar o licenciamento compulsório de três medicamentos antirretrovirais (Nelfinavir,

Lopinavir e Efavirenz), mas essa ação poderia acarretar diversas retaliações na área do comércio internacional. No ano de 2007, em face das dificuldades na manutenção do PN DST/Aids, o presidente do Brasil declarou o licenciamento compulsório do Efavirenz<sup>2</sup>. Assim, o preço de venda de US\$ 1,56 o comprimido, praticado pelo laboratório Merck, foi reduzido para US\$ 0,68 – preço comercializado por laboratórios indianos.

Apesar da redução alcançada no preço de comercialização do Efavirenz com o licenciamento, o desgaste de sete anos de debates foi considerado elevado. Dessa forma, a declaração de um novo licenciamento compulsório não seria conveniente, pois traria insegurança para os investimentos e a estabilidade econômica do país.

### **Descrição da iniciativa**

#### **Objetivos a que se propôs e resultados visados**

O objetivo da iniciativa é a de apresentar subsídio a exame dos pedidos de patente (oposição ao pedido de patente) da área farmacêutica, junto ao Instituto Nacional da Propriedade Industrial, de modo a impedir a concessão de patentes para medicamentos de interesse do Ministério da Saúde. Esse procedimento de oposição é recorrente nos grandes laboratórios estrangeiros dos Estados Unidos e da Europa, mas no Brasil ainda é uma prática desconhecida. O pouco conhecimento das universidades, empresas e governo brasileiros nessa área faz com que sejam cometidos inúmeros erros na utilização do sistema de patentes.

#### **Público-alvo da iniciativa**

Os públicos-alvo da iniciativa são: os portadores de HIV/Aids no Brasil, que poderão ter acesso a medicamentos mais novos no combate à doença, visto que o governo poderá adquiri-los a um preço adequado; o Instituto de Tecnologia em Fármacos (Farmanguinhos)/Fiocruz, pois poderá produzir e

comercializar esses medicamentos pelo fato de não serem patenteados; o Ministério da Saúde, por meio do Programa Nacional de DST/Aids, que com a redução do preço de comercialização dos medicamentos poderá manter o programa de acesso aos antirretrovirais.

### **Concepção e trabalho em equipe**

Em 2004, foi aprovado projeto através de edital conjunto do PN DST/Aids com a França, por meio do Ministère des Affaires Étrangères (equivalente ao Ministério das Relações Exteriores no Brasil). Durante 45 dias na França (na Université Aix Marseille III), o objetivo foi testar a metodologia de apresentação de subsídio a exame em pedidos de patente, tendo como caso o medicamento Tenofovir. Na época, Núbia Boechat estava na direção de Farmanguinhos e, desde o início, a coordenadora do projeto é Wanise Barroso. Durante esse período na França, o professor Luc Quoniam possibilitou o acesso a diversas bases de dados e, no mesmo período, a proposta de oposição a pedidos de patentes pôde ser avaliada por pesquisadores franceses no que se referia a sua fundamentação.

### **Ações e etapas da implementação**

Primeiramente, vale lembrar que o pedido de patente (PI9811045) ao medicamento Tenofovir foi depositado no Brasil em 23/07/1998 pela empresa Gilead Sciences. Em 2004, verificou-se a possibilidade de ser apresentado subsídio ao exame desse pedido<sup>3</sup>. Seguiu-se, então, a etapa de teste da metodologia de oposição a pedidos de patente.

No final de 2005, foi apresentado subsídio ao exame do pedido de patente PI9811045 junto ao INPI; e em 08/04/2008 o examinador publicou o despacho de parecer negativo, indeferindo o pedido de patente. Em 26/08/2008, o pedido de patente referente ao medicamento Tenofovir foi formalmente indeferido. No dia 03/03/2009, foi publicada a apresentação de recurso contra o indeferimento pelo laboratório Gilead, depositante do pedido. E, finalmente,

em 30/06/2009, o INPI publicou a manutenção do indeferimento do pedido. Dessa forma, o medicamento Tenofovir pôde ser produzido e comercializado no país por terceiros interessados, uma vez que não havia sido concedida a patente.

## **Recursos utilizados**

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

Em relação aos recursos humanos, a equipe foi essencialmente formada por funcionários da Farmanguinhos: a especialista em Propriedade Intelectual Marilena Correa; os doutores em Ciência da Informação e Comunicação Wanise Barroso e Luc Quoniam; a diretora de Farmanguinhos Núbia Boechat; e os colaboradores Hayne Felipe da Silva, Licia de Oliveira, Marcia Coronha Ramos Lima, Jorge Souza Mendonça, Maurice Cassier, Luciene Ferreira Gaspar Amaral, Larissa Vasconcelos Dutra e Eduardo Gustavo Pacheco.

Além dos gastos com funcionários, o recurso para dar entrada na petição de subsídio ao exame apresentada no INPI foi cerca de R\$ 300,00.

O Instituto de Tecnologia de Fármacos – Farmanguinhos figurou como principal estrutura física de trabalho. De lá também se utilizou o material necessário para o projeto, que se resumiu em material de escritório e na base de dados (disponíveis de forma gratuita na internet).

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

Houve pouco gasto financeiro com material (cerca de R\$ 500,00). Na realidade, o maior recurso utilizado foi o intelectual existente na própria instituição. A iniciativa tomada pelos membros da equipe no momento certo e a persistência em obter o resultado positivo do projeto garantiram a eficiência de se aproveitar os recursos existentes.

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

Desde o momento (dezembro de 2005) da apresentação de subsídio ao exame do pedido de patente, o andamento do PI9811045 passou a ser monitorado mensalmente no site do INPI.

Existem dois indicadores para avaliar a iniciativa:

### **1) Resultado do exame do pedido de patente**

Os resultados foram ótimos, pois todos os pareceres emitidos pelo INPI estavam de acordo com os argumentos da iniciativa (oposição ao pedido de patente), conforme descrito a seguir: depósito do pedido de patente do Tenofovir PI9811045 (23/07/1998); estudo da viabilidade de apresentação de subsídio ao exame ao pedido de patente (Outubro de 2004); apresentação de subsídio ao exame ao pedido de patente PI9811045 junto ao INPI (Dezembro de 2005); publicação do despacho de parecer negativo pelo INPI (08/04/2008); publicação do indeferimento do pedido de patente (26/08/2008); publicação da apresentação de recurso contra o indeferimento pelo laboratório Gilead, depositante do pedido (03/03/2009); publicação por parte do INPI da manutenção do indeferimento do pedido (30/06/2009).

### **2) Redução do preço do medicamento Tenofovir**

O preço do medicamento Tenofovir foi monitorado no mesmo período e verificou-se que houve redução.

## **Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados**

### **1) Resultado do exame do pedido de patente**

Foram emitidos 1 parecer negativo (praticamente de indeferimento) e 2 pareceres de indeferimento.

### **2) Redução do preço do medicamento Tenofovir**

Preço da unidade farmacêutica do Tenofovir

2003 – US\$ 9,04

2004 – US\$ 7,68

2005 – US\$ 7,28

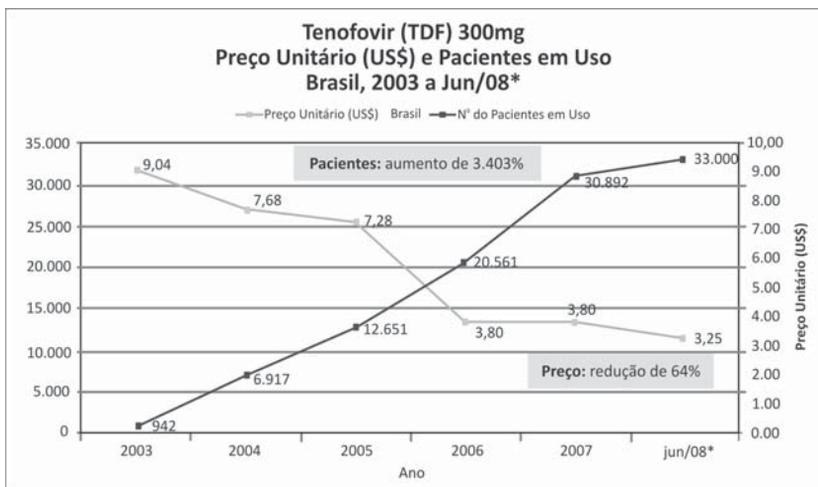
2006 – US\$ 3,80

2007 – US\$ 3,80

2008 – US\$ 3,25

2009 – o valor estimado de comercialização do Tenofovir é de US\$ 1,00.

Considerando o valor de 2006 (US\$ 3,80), a redução no preço alcançada, com o subsídio ao exame, é de 73%. Sabendo que o governo gasta por ano US\$ 42 milhões na compra do Tenofovir, a redução anual será de US\$ 30,66 milhões. Se a patente fosse concedida, ela seria válida até 2018, ou seja, ainda ficaria sobre proteção no país por mais 10 anos. Com a eliminação da proteção da patente, a economia total para o governo é de US\$ 306,60 milhões, considerando o mesmo número de pacientes portadores de HIV até 2018.



Fonte dos preços: CGAFE/DAF/SCTIE/MS

\* Sujeito a alteração

**Gráfico 1: Evolução do preço do medicamento Tenofovir (2003-2008)**

## **Lições aprendidas**

### **Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados**

Ao reduzir o gasto do Ministério da Saúde na compra de medicamentos de alto custo e antirretrovirais, essa iniciativa passou a ser implantada em Farmanguinhos. Sugeriu-se, então, que fosse adotada também pelo Ministério da Saúde.

### **Fatores críticos de sucesso**

- A escolha do medicamento a ser estudado pela equipe, pois o Tenofovir é um dos medicamentos mais onerosos para o Ministério da Saúde.
- A precisão dos argumentos apresentados pela equipe nos subsídios ao exame técnico do pedido de patente do medicamento. O pedido foi indeferido pelo INPI.
- O momento oportuno da apresentação do subsídio ao exame do pedido de patente PI9811045 junto ao INPI, em dezembro de 2005. Um dos argumentos principais para a oposição ao pedido de patente é justamente o fato de os preços dos medicamentos serem muito altos, pelo monopólio de sua produção e comercialização. No caso, logo após essa data, houve redução no preço de comercialização, mas, felizmente, a apresentação do pedido já havia sido feita.

### **Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?**

Essa iniciativa é considerada inovação, pois com a Lei da Propriedade Industrial nº 9.279/96 o Brasil passou a conceder patentes para medicamentos. As diretrizes de exame de pedidos de patente da área farmacêutica são bem recentes. Somente a partir de 1996 o Brasil passou a conceder patentes nessa área e os critérios de exame ainda estão sendo avaliados e discutidos. Ao apresentar subsídios ao exame, colabora-se com o examinador oferecendo a

possibilidade de considerar todas as anterioridades do estado da técnica e impedir a concessão de patentes. O fato de o medicamento não estar patentado no país possibilita a capacitação de recursos humanos nos laboratórios farmacêuticos, o preço de comercialização é reduzido e uma quantidade maior de pacientes pode ser beneficiada com a distribuição do medicamento.

### ***Responsável***

Wanise Borges Gouvea Barroso  
Coordenadora do Núcleo de Inovação Tecnológica

### ***Endereço***

Avenida Comandante Guarany, 447 – Jacarepaguá  
Rio de Janeiro - RJ, CEP: 22.775-610  
Telefone: (21) 3348 5021  
Fax: (21) 3348 5240  
wanise@far.fiocruz.br

### ***Data do início da implementação da iniciativa***

Outubro de 2004

### **Notas**

<sup>1</sup> De acordo com o Ministério da Saúde, o termo “licenciamento compulsório” é mais adequado que o “quebra de patente” para designar a atitude do governo, pois este sugere rompimento de contrato. No caso do licenciamento compulsório, há o seguimento das normas estabelecidas e a lei brasileira permite a concessão de licenças a terceiros – públicos ou privados – mesmo sem a anuência do titular da patente nos casos de emergência ou de interesse público, mediante justa remuneração ao titular arbitrada por ato do Poder Executivo. Para maior

aprofundamento, analisar o artigo 71 e seguintes da Lei nº 9279/1996 e a Declaração de Doha sobre Saúde Pública.

<sup>2</sup> A partir de 1997, o Brasil começou a reconhecer patentes para medicamentos e muitos antirretrovirais foram protegidos ou estão com pedidos depositados no escritório nacional de patentes (o Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI)). Muitos desses produtos são vendidos pelo detentor da patente, que, no caso, são empresas farmacêuticas transnacionais. Sendo importados, os produtos tornam-se mais caros e os antirretrovirais, especificamente, são considerados os medicamentos mais onerosos entre os que o governo compra.

O Efavirenz é um antirretroviral patenteado no Brasil, apesar de o primeiro depósito ter sido feito em outros países, em 1992. Após várias negociações frustradas com o laboratório detentor da patente (Merck Sharp & Dohme), o governo brasileiro decretou o licenciamento compulsório inicialmente para a importação das versões genéricas produzidas na Índia e, posteriormente, para a produção local. Para mais informações sobre licenciamento compulsório do medicamento Efavirenz no Brasil, ler o documento da Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids, “Perguntas e respostas sobre o licenciamento compulsório do medicamento efavirenz no Brasil” disponível em [www.abiaids.org.br](http://www.abiaids.org.br). Acesso em 15/12/2009.

<sup>3</sup> O INPI discrimina que, para um pedido ser examinado – isto é, estudado por um examinador de patentes –, é necessário apresentar uma solicitação de exame. Uma vez que o pedido é publicado, terceiros podem apresentar subsídios ao exame técnico, fornecendo ao INPI as razões ou provas pelas quais consideram que a patente não pode ser concedida. Para a avaliação da patenteabilidade do pedido, o exame técnico leva em consideração esta documentação apresentada e, posteriormente, há a emissão de parecer técnico com as conclusões (Disponível em: [www.inpi.gov.br](http://www.inpi.gov.br). Acesso em 18/01/2009).

# Pacto nacional pelo enfrentamento da violência contra as mulheres

*Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres  
Presidência da República*

O Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres visa descentralizar ações por meio de acordo federativo entre o governo federal e os governos dos estados e dos municípios brasileiros. Participam do pacto a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), organizações da sociedade civil, e outros parceiros do governo federal. Com o objetivo principal de reduzir os índices de violência contra as mulheres, o pacto é composto por quatro grandes eixos: Implementação da Lei Maria da Penha e Fortalecimento dos Serviços Especializados de Atendimento; Proteção dos Direitos Sexuais e Reprodutivos e Enfrentamento da Feminização da Aids; Combate à Exploração Sexual de Meninas e Adolescentes e ao Tráfico de Mulheres; e Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Prisão. Desde 2008, os seguintes estados já aderiram ao Pacto: Acre, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo, Tocantins, Alagoas, Amapá, Paraíba e Sergipe.

## **Caracterização da situação anterior**

O fenômeno da violência doméstica e sexual praticado contra mulheres constitui uma das principais formas de violação dos direitos humanos, atingindo-as em seus direitos à vida, à saúde e à integridade física. A Constituição Federal, no artigo 226, parágrafo 8º, assegura “a assistência à família, na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência, no âmbito de suas relações”, assumindo, dessa forma, que o Estado brasileiro tem um papel a cumprir no enfrentamento a qualquer tipo de violência seja ela praticada contra homens ou mulheres, adultos ou crianças.

Faz-se necessário, portanto, que o Estado brasileiro adote políticas de caráter universal, acessíveis a todas as mulheres, que englobem as diferentes modalidades pelas quais elas se expressam. Ainda que seja um fenômeno reconhecidamente presente na vida de milhões de brasileiras, não existem estatísticas sistemáticas e oficiais que apontem para a sua magnitude.

Alguns poucos estudos, realizados por institutos de pesquisa não governamentais, como a Fundação Perseu Abramo, apontam que aproximadamente 20% das mulheres já foram vítimas de algum tipo de violência doméstica. Outras pesquisas indicam, também, a maior vulnerabilidade de mulheres e meninas ao tráfico e à exploração sexual. Segundo a Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura –, uma em cada três ou quatro meninas é abusada sexualmente antes de completar 18 anos. Pesquisa realizada pelo Instituto Patrícia Galvão e pelo Ibope, em maio de 2006, mostra que, para 33% da população brasileira com 16 anos ou mais, a violência contra as mulheres (dentro e fora de casa) é percebida como o problema que mais preocupa a população feminina na atualidade.

Diante da dimensão do problema da violência doméstica – tanto em termos do alto número de mulheres atingidas quanto das consequências psíquicas, sociais e econômicas – e em resposta às recomendações ao Estado brasileiro do Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contras as Mulheres (CEDAW/ONU) e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir

e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 2006, o Brasil passou a contar com uma lei específica para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher (Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 – Lei Maria da Penha).

A partir dessa lei, todo caso de violência contra a mulher torna-se crime e deve passar por um inquérito policial, que será remetido ao Ministério Público. Os crimes deverão ser julgados nos Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, instrumentos criados a partir dessa legislação, ou, enquanto estes não existirem, nas Varas Criminais. Dentre outras conquistas importantes, a lei tipifica as formas de violência doméstica, que pode ser física, sexual, patrimonial, psicológica e moral; proíbe a aplicação de penas pecuniárias aos agressores e aumenta a pena a eles imputada – de até um ano para até três anos; e determina o encaminhamento das mulheres em situação de violência, assim como de seus dependentes, a programas e serviços de proteção e de assistência social.

### **Descrição da iniciativa**

O Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres parte do entendimento de que a violência constitui-se fenômeno de caráter multidimensional, que requer a implementação de políticas públicas amplas e articuladas nas mais diferentes esferas da vida social, como na educação, no mundo do trabalho, na saúde, na segurança pública, na assistência social, entre outras.

O pacto compreende, assim, não apenas o combate aos efeitos da violência contra as mulheres, mas também as dimensões da prevenção, atenção, proteção e garantia dos direitos daquelas em situação de violência, bem como o combate à impunidade dos agressores.

A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres tem seus fundamentos nos princípios e nas diretrizes consolidados nas duas conferências nacionais de políticas para mulheres, realizadas, respectivamente,

em julho de 2004 e agosto de 2007, pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Essas conferências resultaram na ratificação das diretrizes da Política Nacional para as Mulheres (PNM) e do II Plano Nacional de Políticas para Mulheres (II PNPM).

Enquanto a primeira tem caráter mais permanente e define as linhas gerais, princípios e diretrizes sobre os quais os planos e ações devem ser construídos (igualdade e respeito à diversidade, equidade, autonomia das mulheres, laicidade do estado, universalidade das políticas, justiça social, transparência dos atos públicos, participação e controle social), o segundo reflete aspectos mais conjunturais, contendo eixos estratégicos, metas e prioridades que podem ser revistos periodicamente.

No intuito de fortalecer e potencializar a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, a SPM/PR propôs a implementação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres.

O pacto foi lançado pelo presidente da República em agosto de 2007, como parte da Agenda Social do Governo Federal. Suas ações deverão ser executadas ao longo de quatro anos (2008 – 2011) pelos diferentes setores e atores comprometidos com a proposta.

### **Objetivos a que se propôs e resultados visados**

O objetivo geral do pacto consiste em prevenir e enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres a partir de uma visão integral desse fenômeno, por meio de ações que visem à consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres nos estados e municípios.

Como objetivos específicos, a política almeja: (a) reduzir os índices de violência contra as mulheres; (b) promover uma mudança cultural a partir da disseminação de atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero e de valorização da paz; e (c) garantir e proteger os direitos das mulheres em situação de violência considerando as questões raciais, étnicas, geracionais, de orientação sexual, de deficiência e de inserção social, econômica e regional.

## **Público-alvo da iniciativa**

Mulheres em situação de violência, e um foco especial nas mulheres rurais, indígenas e negras.

## **Concepção e trabalho em equipe**

O Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres consiste num acordo federativo entre o governo federal – por meio da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – e os governos dos estados e dos municípios brasileiros. O pacto federativo e as ações nele propostas apoiam-se em duas premissas: uma refere-se à transversalidade de gênero nas políticas públicas que, associada à intersetorialidade das ações, programas e políticas, visa garantir que um número cada vez maior de mulheres possam se beneficiar de seus resultados.

## **Ações e etapas da implementação**

O pacto nacional inclui ações de responsabilidade da União, dos estados e dos municípios. Ao governo federal, cabe estabelecer as diretrizes e normas para a execução das ações e apoiar técnica e financeiramente os estados e municípios, com as devidas contrapartidas. Os governos estaduais devem cuidar do monitoramento, da articulação e do desenvolvimento das ações do pacto, bem como da execução daquelas previstas nas áreas de justiça e segurança pública. Por fim, é de competência dos municípios a implementação de ações nas áreas de educação, saúde e assistência social.

Feita a articulação política e firmada uma agenda de compromissos entre as partes, a SPM reúne-se com governos estaduais e/ou municipais e promove o debate sobre o acordo federativo com os entes envolvidos. Participam da assinatura do pacto, os ministros e ministras envolvidos, governadores e demais autoridades.

## Lições aprendidas

A transversalidade da política pública é um marco em que um tema, como o das mulheres, aglutina e soma esforços de todos em razão da efetivação de uma mudança de comportamento e de cultura.

## Recursos utilizados

O Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres prevê recursos da ordem de R\$ 1 bilhão, a serem executados por diversos órgãos, incluindo os recursos da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. A tabela a seguir apresenta preliminarmente os valores por órgão responsável para o período 2008-2011. Cabe ressaltar que estes valores e ações podem sofrer alterações conforme a evolução das pactuações, conjunturas e dotações orçamentárias.

**Tabela: Recursos previstos pelo Pacto Nacional para o período 2008-2011.**

Ministério da Educação	12.000.000
Ministério da Justiça	179.308.400
Ministério da Saúde*	478.900.919
Ministério das Cidades	A definir
Ministério do Desenvolvimento Agrário	800.000
Ministério do Desenvolvimento Social	113.032.400
Ministério do Trabalho e Emprego	38.502.637
Ministério do Turismo	14.800.800
Secretaria Especial de Direitos Humanos*	2.850.386
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres**	148.480.000
Petrobrás, Eletrobrás, Furnas e Outros	16.000.000
<b>Total</b>	<b>1.004.674,742</b>
<i>* Recursos MS e SDH incompletos</i>	
<i>** R\$ 15 milhões são recursos da SPM de 2007 que serão descontingenciados</i>	

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

A Subsecretaria de Enfrentamento à Violência contra a Mulher conta com uma equipe de 04 Gerentes, uma Diretora, três assessores técnicos e cinco pessoas no apoio, sob a coordenação da subsecretária de Políticas para as Mulheres. Além dessa equipe, a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 – fornece suporte técnico por meio das informações que as usuárias prestam ao ligar. É a central que subsidia toda a SPM com dados e informações sobre a violência contra as mulheres.

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

Porque quase 100% dos recursos foram executados em 2008, dando suporte na cobertura de todos os estados que elaboraram planejamento por meio dos projetos integrais básicos identificando as principais demandas e ações.

### **Caracterização da situação atual**

O pacto nacional é implementado por meio de uma série de ações em consonância com os seguintes eixos:

- 1) Consolidação da Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres e implementação da Lei Maria da Penha;
- 2) Proteção dos Direitos Sexuais e Reprodutivos e Implementação do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Aids;
- 3) Combate à Exploração Sexual e ao Tráfico de Mulheres; e
- 4) Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Prisão.

No exercício de 2009, foram cadastrados mais de 1.000 projetos nessa área no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse - SICONV, o que dá a certeza de que a mobilização nas administrações dos municípios e dos estados funcionou na perspectiva de elaborar e implementar uma política para mulheres em situação de violência.

A Portaria nº 23, de 31 de março de 2009, estabelece procedimentos, critérios e prioridades para a implementação e execução das ações do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres:

*Art. 2º Para a implementação do Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, os estados e municípios deverão:*

*I – Constituir as Câmaras Técnicas/Comitês Gestores Estadual e Municipais de Gestão e Monitoramento do Pacto Nacional;*

*II – Assinar o Acordo de Cooperação Federativa, que define as atribuições e responsabilidades de cada ente federativo;*

*II – Elaborar o Projeto Integral Básico, que consiste no diagnóstico da situação de violência contra as mulheres no estado, na definição dos municípios-pólo e no planejamento estadual de ações do pacto.*

Para a eficiência do cumprimento desse artigo, a equipe da Subsecretaria de Enfrentamento à Violência contra a Mulher organiza uma agenda positiva e visita os estados, cumprindo uma etapa importante de interlocução e adesão ao pacto pelos gestores estaduais e municipais.

Em agosto de 2009 haviam 17 estados pactuados e a meta até o final do mesmo ano é estar com todas as unidades da federação pactuadas.

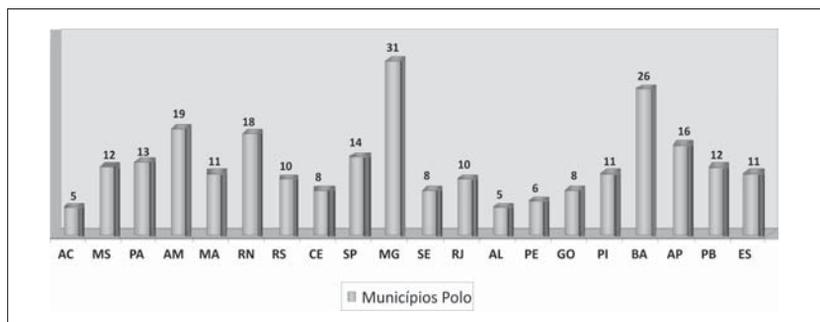
### **Mecanismos ou métodos de monitoramento e avaliação de resultados e indicadores utilizados**

Para sua efetivação, o pacto necessitou do desenvolvimento de estratégias de implementação, de monitoramento e de avaliação das ações. Essas contribuíram para a construção de um *corpus* de conhecimento, auxiliando na tomada de decisões, e para a realização das mudanças e ajustes necessários ao alcance dos objetivos e metas propostas, de forma mais eficaz e completa. Para isso, tanto a Portaria nº 34, de 17 de junho de 2008, que instituiu a Câmara Técnica, quanto a Portaria nº 23, de março de 2009<sup>1</sup>, contribuíram para o monitoramento das ações e do envolvimento de todos os entes.

A Câmara Técnica Federal de Gestão e Monitoramento acompanha a implementação das ações e o cumprimento das metas estabelecidas, além de definir as estratégias e avaliar os resultados alcançados.

### **Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados**

De 2007 a 2009, 17 estados brasileiros firmaram o Acordo Federativo. Outros 10 estavam em implementação, no ano de 2009. Atualmente, temos um total de 254 municípios polo, cuja distribuição entre os estados pode ser observada no gráfico em seguida.



Total de municípios: 254

### **Gráfico: Distribuição dos municípios polo no país**

### **Lições aprendidas**

### **Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados**

Ao analisar o processo de construção e consolidação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, é preciso ter um olhar para além dos orçamentos e dados. É importante analisar a conjuntura local e o processo alcançado, nos dois anos de pacto nacional, nos estados considerados prioritários e dentro do próprio governo federal.

O desafio das articulações institucionais internas, o estabelecimento de políticas de confiança e articulação, foram passos demorados, imprecisos, difíceis e muitas vezes incompletos, seja por medo, insegurança, ou relações de poder. Foram necessários muitos esforços para efetivar o processo de transversalidade ou intersetorialidade, mas esta situação foi superada por meio da institucionalização da Câmara Técnica, conforme Portaria nº 34, de 17 de junho de 2008.

### **Fatores críticos de sucesso**

O pacto nacional propõe reestruturar processos de trabalho convencionais ao estabelecer políticas intersetoriais e articulá-las através de mecanismos, como a Câmara Técnica de Gestão. É importante salientar que mesmo em um governo democrático ainda é real o processo de institucionalização da prática setorial e fragmentada, enraizada num estado burocratizado.

A adesão ao pacto implica promoção de ações intersetoriais, articuladas horizontal e verticalmente nos diferentes setores (ministérios, secretarias etc.) e níveis de governo (federal, estadual e municipal), em torno das quatro áreas estruturantes e das três dimensões de enfrentamento. Pode-se afirmar seguramente que o envolvimento com os demais ministérios e secretarias especiais, no âmbito do governo federal, são fatores fundamentais no sucesso da implementação de uma política pública voltada fundamentalmente para as mulheres e suas famílias em situação de violência. Por fim, é preciso ressaltar que os organismos de políticas para as mulheres, em todos os estados que aderiram ao pacto, contribuem integralmente para a efetivação dessa política.

### **Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?**

Porque as únicas políticas que existiam antes de 2003 voltadas para as mulheres eram as casas abrigos e as delegacias especializadas de atendimento às mulheres. Hoje, com o advento da Lei Maria da Penha e a institucionalização

de uma Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres na Presidência da República, as mulheres brasileiras contam com ações que efetivamente inverteram as prioridades colocando esse assunto na agenda do governo federal, nos governos estaduais e municipais e da sociedade.

### **Responsável**

Aparecida Gonçalves

Subsecretária da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

### **Endereço**

Via N1 Leste s/n, Pavilhão das Metas, Praça dos Três Poderes – Zona Cívica Administrativa. Brasília-DF, CEP: 70.150-908

Telefone: (61) 3411-4211

[spmulheres@spmulheres.gov.br](mailto:spmulheres@spmulheres.gov.br)

### **Data do início da implementação da iniciativa**

Agosto de 2007

### **NOTA**

<sup>1</sup> Essa portaria estabelece procedimentos, critérios e prioridades para a implementação e execução das ações do Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, no exercício de 2009.

*Área temática*

# **Avaliação e monitoramento de políticas públicas**



# **Acompanhamento da frequência escolar de crianças e adolescentes em vulnerabilidade (condicionalidade em educação do Programa Bolsa Família)**

*Ministério da Educação  
Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad)*

Esta iniciativa trata do acompanhamento da frequência escolar de crianças e adolescentes em vulnerabilidade social, de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Atualmente, o universo de acompanhamento da frequência escolar é de aproximadamente 17 milhões de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos. No último período, alcançou-se 97,85% de resultado líquido de retorno da frequência, recorde da série histórica. A iniciativa consegue resultados expressivos de acompanhamento da frequência escolar, em uma rede formada por 168 mil escolas que disponibilizam informações de aproximadamente 17 milhões de crianças e adolescentes de famílias pobres ou extremamente pobres, com a participação efetiva de todos os municípios (5.563 operadores municipais máster atuantes) e de operadores estaduais em todas as unidades da federação, apoiados por um sistema que possui 22 mil usuários.

## **Caracterização da situação anterior**

Em janeiro de 2004, foi criado o Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836) e a iniciativa de acompanhamento da frequência escolar dos estudantes de famílias beneficiárias começou em outubro do mesmo ano.

De outubro de 2004 até setembro de 2006, a coleta da frequência escolar ocorreu com o apoio de um sistema emergencial da Caixa Econômica Federal. A partir de outubro de 2006, o sistema passou a ser do próprio Ministério da Educação (MEC): [frequenciaescolarpbf.mec.gov.br](http://frequenciaescolarpbf.mec.gov.br).<sup>1</sup>

## **Descrição da iniciativa**

Trata-se de uma iniciativa inédita de acompanhamento nominal da frequência escolar pelo governo federal – em articulação com os governos estaduais e municipais –, em especial de crianças e adolescentes de famílias em vulnerabilidade social (famílias pobres ou extremamente pobres, de acordo com as regras do Programa Bolsa Família).

O projeto de acompanhamento da frequência escolar de crianças e adolescentes de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) repercute na melhoria da gestão do monitoramento da frequência nas escolas. Isso porque o Sistema MEC de Frequência Escolar designa uma lista com 14 motivos da baixa frequência para identificação e registro pelos diretores e operadores da frequência escolar, seguindo as regras da condicionalidade do PBF (frequência mensal de 85% para o grupo de 6 a 15 anos, e de 75% para o grupo de 16 e 17 anos).

No sistema de acompanhamento da frequência escolar, é feito o registro nominal da baixa frequência dos que descumprem a condicionalidade, com a designação do motivo correspondente. Dessa forma, estimula-se atenção especial por parte das escolas para descobrir o motivo de ausência às aulas, contribuindo no fortalecimento de uma prática ainda não bem sistematizada de identificação e registro das razões da baixa frequência.

Essa iniciativa também contribui para reforçar a gestão intersetorial nos municípios, devido à natureza de alguns motivos da baixa frequência. Por exemplo, quando se percebe que casos recorrentes de gravidez são a causa da ausência às aulas faz-se necessária uma atuação articulada entre as secretarias de educação, de assistência social e de saúde do município. O atendimento às famílias em vulnerabilidade e o acompanhamento da frequência escolar de seus filhos requerem ações intersetoriais. Uma estratégia fundamental é o processamento da lista de motivos da baixa frequência pela rede de proteção social. A agenda intersetorial para lidar com os resultados das condicionalidades foi prioridade no segundo semestre de 2009, com atuação interministerial conjunta do MDS, MEC e MS (Ministério da Saúde), e com o apoio da Casa Civil da Presidência da República.

### **Objetivos a que se propôs e resultados visados**

Objetivos:

a) Garantir a frequência escolar de crianças e adolescentes de famílias pobres e extremamente pobres para romper com o ciclo geracional de pobreza, por meio da ascensão educacional.

Observando-se os dados da PNAD 2007, verificam-se as discrepâncias educacionais entre o grupo em vulnerabilidade, com renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 120,00 (referência do Programa Bolsa Família em 2007), e o outro grupo com renda familiar *per capita* mensal acima de R\$ 120,00. No grupo em vulnerabilidade de 15 a 17 anos, por exemplo, somente 36% frequentam o ensino médio; enquanto no outro grupo o percentual é de 64,22%. No grupo em vulnerabilidade de 18 a 20 anos, 44% possuem o ensino fundamental incompleto, enquanto no outro grupo o percentual é bem menor: 17%.

Portanto, monitorar a frequência escolar de crianças e adolescentes em vulnerabilidade social, visando à permanência e progressão escolar, significa propiciar as condições de escolarização necessárias para o exercício da cidadania e para o melhor posicionamento no mercado de trabalho.

b) Combater a evasão do educando e estimular sua progressão escolar pelo encaminhamento individual das razões da não frequência, ou da baixa frequência, e sua superação, com vistas a garantir a conclusão do ensino fundamental e a continuidade dos estudos no ensino médio, em sintonia com os objetivos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Essa iniciativa está em sintonia com o PDE, que estabelece, entre as 28 diretrizes do “Compromisso Todos pela Educação”, a importância de “combater a evasão pelo acompanhamento individual das razões da não frequência do educando e sua superação” (cláusula segunda). Nessa cláusula também está expressa a obrigação dos municípios de “enviar regularmente as informações sobre a frequência escolar dos alunos beneficiários do Programa Bolsa Família”.

### **Público-alvo da iniciativa**

O público-alvo é composto por estudantes de famílias pobres e extremamente pobres (em vulnerabilidade social) beneficiárias do Programa Bolsa Família.

No último acompanhamento (coletas bimestrais referentes a períodos mensais), de abril e maio de 2009, o MEC recebeu informações do Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS): uma relação de 16,7 milhões de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos para acompanhamento da frequência escolar. Desses, 14,8 milhões entre 6 e 15 anos e 1,9 milhão de 16 e 17 anos.

Esse público em acompanhamento representa 32% das matrículas na educação básica brasileira, e 84% (168 mil) das escolas da educação básica. No Nordeste, quase metade (47%) de todas as matrículas da educação básica é acompanhada no sistema de frequência escolar do MEC.

### **Concepção e trabalho em equipe**

O Programa Bolsa Família foi criado em janeiro de 2004 e unificou os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do

governo federal. Antes de apresentar as ações e o pacto federativo para a realização dessa tarefa é importante destacar que o trabalho ocorre em uma forte parceria com a equipe do MDS, particularmente da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc). São realizadas reuniões mensais entre as diretorias da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) — Diretoria de Estudos e Acompanhamento das Vulnerabilidades Educacionais (Deave) — e do MDS (Senarc), responsáveis pelas condicionalidades do Programa Bolsa Família. As áreas de tecnologia da informação (TI) dos dois ministérios estão em constante diálogo. Trata-se de exemplo singular de parceria interministerial.

### **Ações e etapas da implementação**

Para cada período de coleta da frequência escolar, o MEC recebe do MDS um arquivo contendo as informações sobre os beneficiários que deverão ser acompanhados. A coleta da frequência escolar ocorre com periodicidade bimestral, referente a períodos mensais. Em cada ano letivo, temos cinco períodos de coleta: fevereiro/março, abril/maio, junho/julho, agosto/setembro e outubro/novembro, em calendário pré-fixado que estabelece as datas de abertura e fechamento do sistema, para efeitos de registro da informação da frequência escolar.

Alternativas de coleta das informações:

1) Os operadores municipais máster solicitam às escolas a informação sobre a frequência de seus alunos, registram no sistema os que descumprem a condicionalidade e informam o motivo da baixa frequência (a partir da lista de 14 motivos, disponível no sistema da frequência – [frequenciaescolarpbf.mec.gov.br](http://frequenciaescolarpbf.mec.gov.br)).

2) Informação direta da escola, com o cadastramento prévio do diretor responsável pelo operador municipal máster.

3) Envio da informação pelo Perfil de “Grandes Prefeituras”, para municípios que apresentam condições técnicas e operacionais (sistema

informatizado de matrícula/registro de frequência em condições de inserir as informações nos moldes do leiaute indicado pelo Sistema MEC de Frequência Escolar).

A implementação das ações de acompanhamento ocorre conforme as quatro estratégias a seguir:

1) Sistema MEC de Frequência Escolar (em funcionamento desde setembro de 2006): com operacionalização simples e amigável, trouxe significativo avanço e apresenta algumas funcionalidades, entre as quais: a) impressão direta da listagem das escolas, dispensando a instalação de aplicativos; b) acatamento imediato das alterações de série e escola/código Inep; c) uso do sistema de acordo com o perfil de cada usuário (ex: federal, estadual, municipal e diretor de escola); d) viabilização da informação da frequência a ser prestada pelo diretor da escola; e) Perfil de “Grandes Prefeituras”.

Em 2009, o Sistema MEC de Frequência Escolar passou a disponibilizar novos relatórios com informações gerenciais, entre eles os relatórios sintéticos e analíticos dos motivos da baixa frequência, inclusive por escola e nominalmente. Com isso, é possível saber o motivo da baixa frequência de qualquer aluno da base de acompanhamento (17 milhões de crianças e adolescentes). A apropriação dessas informações é de extrema valia para a formulação de políticas públicas de enfrentamento de situações de abandono e evasão escolar e acionamento da rede de proteção à infância, uma vez que os registros de todas as crianças que descumprem a condicionalidade são nominais, e com a designação do motivo correspondente da ausência às aulas. Outra inovação do sistema foi a implementação do “relatório de frequência por NIS (Número de Identificação Social)”, que permite ao usuário gerar em um arquivo único informações com histórico da frequência de até 100 beneficiários, no limite de dois anos ou 10 períodos. Esse último relatório facilita o trabalho pontual de fiscalização, em especial dos órgãos de controle (no sistema de frequência escolar, há perfil especialmente para os órgãos de controle). Além disso, é possível fazer uma busca pelo sistema – utilizando-se o NIS –, em todo o território nacional, de qualquer beneficiário que não esteja matriculado em escola.

2) Institucionalidade – O sistema apresenta-se como ferramenta indispensável para o acompanhamento e monitoramento de políticas públicas em larga escala, mas sozinho não é suficiente. Faz-se necessária a designação de atores (operadores da frequência escolar) em todos os estados e municípios, em uma pactuação federativa de responsabilidades. A Secad/MEC formou uma rede de parcerias com estados e municípios, configurando uma gestão compartilhada e descentralizada da condicionalidade. Em todos os municípios brasileiros, existe um operador municipal máster designado pelo secretário de educação como responsável pela frequência escolar do PBF; o mesmo ocorre nos estados. Os operadores estaduais e municipais máster da frequência escolar designam quantos operadores auxiliares sejam necessários. Todos esses operadores são cadastrados, com perfil próprio, para acessar o sistema da frequência escolar, e são referências fundamentais para o trabalho de monitoramento das informações da frequência nas escolas de sua localidade ou região. Esses operadores são a referência direta da Secad/MEC para o acompanhamento da frequência escolar. Por fim, há também o operador diretor de escola, nos casos em que o diretor, previamente cadastrado no sistema, informa diretamente a frequência. Existem 10 mil (dado referente a junho de 2009) operadores diretores de escola cadastrados.

3) Capacitações – Anualmente, são realizadas capacitações presenciais com os operadores municipais e estaduais máster sobre o funcionamento do Sistema MEC, bem como sobre a lógica e os desdobramentos de todo o trabalho de acompanhamento e monitoramento da frequência escolar. Em 2009, foram realizadas capacitações com os operadores municipais em todos os estados, em abril e julho, uma vez que houve renovação majoritária de prefeitos e secretários de educação e, conseqüentemente, de operadores municipais máster da frequência escolar. Quanto aos operadores estaduais da frequência escolar, são realizadas capacitações semestrais. Capacitações a distância serão desenvolvidas brevemente.

4) Parceria – Fundamental para um trabalho de acompanhamento e monitoramento, em todas as etapas, a equipe da Deave está sempre à

disposição dos operadores municipais e estaduais, bem como dos diretores de escolas, para esclarecimentos de dúvidas ou acolhimento de sugestões, por telefone, e-mail, ou nos encontros de capacitação. Várias das melhorias anuais realizadas no sistema de frequência escolar, e na atividade de acompanhamento, advêm de críticas e sugestões dos operadores feitas por telefone, e-mail ou em encontros presenciais, em um canal sempre aberto entre a Secad/MEC e os parceiros estaduais e municipais, fundamental em um trabalho de pactuação federativa.

## **Recursos utilizados**

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

A equipe central é composta por 12 pessoas: a) Diretor da Deave – Daniel de Aquino Ximenes (servidor de carreira de Estado – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental/EPPGG) b) Coordenador-geral de Monitoramento – Marcos Maia Antunes (servidor de carreira de Estado – EPPGG); c) dois servidores do MEC (Técnicos de Assuntos Educacionais – TAE); d) uma consultora – Conceição Zotta Lopes; e) um contrato temporário da União; f) seis técnicos terceirizados. Além da equipe central, o trabalho conta com o apoio de uma Ilha de Atendimento – com cinco postos e uma supervisão –, que faz o atendimento telefônico, passivo e ativo, em um primeiro estágio de esclarecimentos e de encaminhamentos. Por fim, a equipe de Tecnologia da Informação do MEC, responsável pelo desenvolvimento e manutenção do sistema de registro e gestão da frequência escolar, é composta por um gerente do projeto, um analista de sistema, cinco programadores, dois administradores de banco de dados (DBA) e um responsável pela documentação, todos terceirizados.

#### **Recursos Tecnológicos:**

- Hardware – Hospedagem de aplicação:- três servidores DELL PowerEdge 2950 III, aplicação WEB, ligados em Hardware Balanceador de Carga;- dois

servidores DELL PowerEdge 2950 III, para geração de arquivos e relatórios;- e um Dell PowerEdge R900.

- Banco de dados Software: Ubuntu Server Edition 64bit version. Em todas as máquinas é utilizado sistema desenvolvido em SQL.

Recursos Financeiros: Os recursos são assumidos pelas áreas-meio em suas atividades próprias.

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

Em uma estrutura enxuta de equipe e de recursos, o acompanhamento da frequência escolar consegue resultados bastante expressivos – mais detalhes no tópico “Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados” –, devido à lógica articulada, envolvendo sistema, institucionalidade (pactuação federativa), parcerias e capacitações.

### **Caracterização da situação atual**

O universo de acompanhamento da frequência escolar mensal é de aproximadamente 17 milhões de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos. A Secad, por meio da Deave, é a unidade encarregada de realizar a gestão dessa condicionalidade, de acordo com a missão geral da secretaria, qual seja: a de contribuir para a redução das desigualdades educacionais por meio de políticas que ampliem o acesso à educação de segmentos sociais historicamente marginalizados, tal como são as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Atualmente, 93% das escolas estaduais e 87% das escolas municipais possuem alunos em acompanhamento. Quase todos os estudantes acompanhados (97%) estão no ensino fundamental. Mesmo entre os beneficiários de 16 e 17 anos, 60% estão cursando o ensino fundamental, o que demonstra alta taxa de distorção idade-série, visto que os alunos dessa faixa etária deveriam estar matriculados no ensino médio, evidenciando-se a sua vulnerabilidade em termos educacionais.

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

*Monitoramento diário do fluxo/acesso ao sistema:* 1) registros diários de quantidade de informações recebidas pelo sistema com construção de gráficos de evolução; 2) verificação dos municípios que não solicitaram impressão de formulários; 3) verificação dos municípios sem operadores ativos; 4) "posição geral de informações" que permite identificar os municípios com pouca ou nenhuma informação registrada. Enquanto o sistema está aberto para registro da frequência, esse monitoramento diário é fundamental para que, durante o período de coleta, os municípios possam ser contactados, no intuito de prevenir possíveis resultados negativos ao final.

*Processamento das informações, ao final do período de coleta (exemplos):* municípios que ficaram sem nenhum registro de informação da frequência; municípios que ficaram com baixo percentual de informação da frequência (informação de menos de 50% dos alunos); municípios que efetuaram registro da frequência integral (igual ou maior a 85% das aulas) para todos os alunos beneficiários; incidência dos motivos da baixa frequência com vistas ao conhecimento das razões da ausência dos alunos nas aulas e ao combate à evasão escolar. Nesses casos, a cada período bimestral final da coleta, a equipe contacta os operadores da frequência e as secretarias de educação, a fim de buscar esclarecimentos e pactuar a melhoria das informações para o próximo período.

### **Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados**

De outubro de 2006 (quando o Sistema MEC da Frequência Escolar começou a operar) até o último período de coleta, referente aos meses de abril e maio de 2009, houve uma evolução significativa de captação das informações, passando de 62,78% para 84,53% (grupo de crianças de 6 a 15 anos). Para o público de 16 e 17 anos, que compõe o grupo BVJ (Benefício Variável Jovem, que começou a vigorar em 2008), a média de registro da

informação no ano de 2008 foi de 77%. Esses dados referem-se ao resultado bruto.

O resultado geral líquido apresenta situações com maior destaque, por exemplo: 97,85% para o grupo geral de 6 a 17 anos, no último período de acompanhamento. Esse resultado é recorde da série histórica. Nesse grupo, não está incluído o quantitativo de não localizados, ou seja, a lista de beneficiários em idade escolar (6 a 17 anos) do Cadastro Único do MDS que não possuem registro (ou com registro incorreto) de escola. e que, portanto, não são passíveis de acompanhamento da frequência escolar. Essa parcela representava algo entre 11% e 12% da listagem completa do acompanhamento.

O resultado líquido advém da lista enviada pelo MDS (Cadastro Único) para acompanhamento, com a informação correta da escola do beneficiário. No último período de acompanhamento (meses de abril e maio de 2009), essa listagem apontava 14,3 milhões de crianças e adolescentes. Desse grupo, com informação correta de escola, obteve-se o retorno da informação de 97,85% (14 milhões de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos). A média dos últimos seis períodos de acompanhamento é de 97% de resultado geral líquido. Ou seja, com a rede estruturada de acompanhamento, foi possível conseguir o retorno sobre a frequência escolar de praticamente todos os alunos do universo de 14,3 milhões com registros corretos de escola no sistema. Por fim, importante ressaltar que apenas quatro municípios deixaram de prestar qualquer informação, no último período de acompanhamento.

## **Lições aprendidas**

### **Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados**

É preciso estar atento constantemente às melhorias de um sistema que suporta a captação e processamento das informações de cerca de 17 milhões de crianças e adolescentes, de 168 mil escolas de todos os municípios. A cada

semestre o sistema é aperfeiçoado, com o fundamental apoio da Diretoria de Tecnologia da Informação do MEC. É fundamental também fortalecer técnica e institucionalmente o trabalho dos operadores da frequência em cada município e estado. Trata-se de tarefa constante, que envolve capacitações contínuas, bem como materiais instrutivos e o esforço da Secad/MEC para respaldar o trabalho nas instâncias políticas municipais e estaduais do campo da educação. A cada semestre são apresentadas novas orientações e realizadas pactuações com os operadores da frequência e as secretarias de educação, em prol da melhoria dos resultados.

### **Fatores críticos de sucesso**

- Solidez do Sistema MEC de frequência escolar;
- Rede estruturada de parceiros municipais e estaduais;
- Monitoramento por indicadores em todas as etapas do acompanhamento da frequência escolar;
- Capacitações contínuas com os operadores da frequência escolar.

### **Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?**

Essa iniciativa consegue resultados expressivos de acompanhamento da frequência escolar, em uma rede formada por 168 mil escolas que disponibilizam informações de aproximadamente 17 milhões de crianças e adolescentes de famílias pobres ou extremamente pobres. Trata-se de uma ação que conta com a participação efetiva de todos os municípios (5.563 operadores municipais máster atuantes) e de operadores estaduais em todas as unidades da federação, apoiados por um sistema com 22 mil usuários.

Além disso, está estruturada em um pacto federativo, alicerçado em compromissos e responsabilidades, em prol da permanência na escola de crianças vulneráveis, de famílias pobres ou extremamente pobres, que representam o principal grupo de risco de exclusão educacional.

Finalmente, configura-se como uma iniciativa de acompanhamento e monitoramento por indicadores, com prazos e metas acordados com todas as unidades da federação, cujos resultados têm sido bastante positivos. Importante ressaltar que se trata de acompanhamento da frequência escolar de larga escala, de amplitude nacional, que tem como base um quarteto articulado de iniciativas: sistema, institucionalidade, parceria e capacitações.

### ***Responsável***

Daniel de Aquino Ximenes

Diretor de Estudos e Acompanhamento das Vulnerabilidades Educacionais

### ***Endereço***

Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Edifício Sede, 2º andar - sala 200

Brasília- DF CEP: 70.047-900

Telefone: (61) 9943 9189

Fax: (61) 2104 6170

daniel.ximenes@mec.gov.br

### ***Data do início da implementação da iniciativa***

Outubro de 2004

### **NOTAS**

<sup>1</sup> Dado que o Programa Bolsa Família, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), possui gestão intersetorial, devido às condicionalidades que integram seu desenho, cabe ao Ministério da Educação a atribuição de acompanhar a frequência escolar mensal do universo de crianças e adolescentes das famílias beneficiárias.



# Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)

*Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)  
Gabinete da Presidência*

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é um indicador que combina informações de fluxo e de desempenho dos alunos, criado para promover um sistema de *accountability* visando a melhoria da qualidade da educação no país. Ao elaborar metas detalhadas para cada rede e escola – com as quais governadores e prefeitos se comprometeram por meio do Compromisso Todos Pela Educação – ao calcular e divulgar amplamente os resultados do Ideb, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) possibilitou que os atores educacionais pudessem ser responsabilizados pelos resultados de sua unidade e que o Ministério da Educação (MEC) identificasse e premiasse as escolas que atingem as metas, mas também oferecesse assistência técnica e financeira para as redes com piores resultados. Entre os principais resultados já alcançados, pode-se destacar que o Ideb do país para os anos iniciais do ensino fundamental cresceu de 3,8, em 2005, para 4,2, em 2007.

## Caracterização da situação anterior

A ênfase na avaliação educacional é uma tendência internacional. A partir do final dos anos 1980, começa a surgir, na Europa e nos Estados Unidos, a ideia de avaliações mais centralizadas. Os Estados Unidos têm, hoje, uma lei federal que obriga cada estado a avaliar os alunos e divulgar os resultados. Além disso, as pesquisas mostram que, nas localidades onde é realizada a avaliação por escola e há ampla mobilização em torno dos resultados, as notas dos alunos aumentam mais rapidamente.

No Brasil, a avaliação educacional vem-se consolidando desde o final dos anos 1980, com a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Desde 1995, com a utilização da Teoria da Resposta ao Item (TRI), a prova passou a ser comparável no decorrer dos anos, permitindo que se construísse no país um panorama do desempenho dos estudantes de 4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries do ensino fundamental e do 3<sup>o</sup> ano do ensino médio, em língua portuguesa e matemática. Com o Saeb – exame realizado de maneira amostral – pode-se conhecer a situação desses estudantes em nível nacional e estadual, nas redes rurais e urbanas, públicas e privadas.

A maturidade do processo avaliativo no país permitiu que, em 2005, fosse expandido o diagnóstico, antes feito amostralmente pelo Saeb, com a Prova Brasil. Esta passou a ser aplicada a todos os estudantes de 4<sup>a</sup> e 8<sup>a</sup> séries do ensino fundamental na rede pública urbana, permitindo que se oferecessem resultados sobre a qualidade dos sistemas educacionais. Assim, os resultados passaram a ser aferidos não apenas nacionalmente e nas unidades da federação, mas também nos municípios e escolas públicas urbanas de ensino fundamental.

A ampliação do alcance dos resultados permitiu dar um salto qualitativo importante em relação à avaliação: a divulgação intensa de resultados desagregados por rede de ensino e por escola. Esse mecanismo de divulgação dos resultados incorporou à avaliação o componente da mobilização social e possibilitou o envolvimento da sociedade no acompanhamento da qualidade da educação. Com resultados por escola e rede, não só foi possível aumentar

a transparência, como também dar luz às boas práticas espalhadas pelo país, contribuindo para qualificar o debate sobre o ensino.

Desde 2005, o Brasil passou a contar com um sistema de avaliação para diagnóstico e também com o que a literatura educacional chama de sistema de “*accountability* fraca”: que divulga os resultados dos estudantes por sistemas educacionais e por escolas, mas não aplica prêmios, sanções ou assistência conforme a situação.

É nesse contexto que surge o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, um indicador com plano de metas de qualidade – evolução que agregou ao processo informações simplificadas, de fácil entendimento e apreensão por parte da sociedade, e permitiu que se estabelecessem metas concretas de qualidade a serem perseguidas nos próximos anos.

### Descrição da iniciativa

A criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) representa a iniciativa pioneira no Brasil de se acompanhar a qualidade da educação sob duas perspectivas igualmente importantes: o rendimento escolar (taxas de aprovação, reprovação e abandono) e a aprendizagem, captada por meio das médias de desempenho na Prova Brasil e no Saeb. A lógica que rege o Ideb é a de que uma boa escola é aquela em que o aluno passa de ano, sem perder tempo com reprovações, e, ao final do processo, efetivamente aprende.

O conceito embutido no indicador é o de que um sistema educacional que reprova sistematicamente seus estudantes, fazendo grande parte deles abandonar a escola antes de completar a educação básica, não é desejável, mesmo que os que concluíam essa etapa atinjam elevadas pontuações nos exames padronizados. Da mesma forma, não seria interessante um sistema educacional em que os alunos fossem sempre aprovados e concluíssem o ensino médio na idade correta, mas aprendessem pouco.

O Ideb não é um indicador que simplesmente aponta a situação educacional em um determinado momento. Ele também permitiu outra inovação no acompanhamento da qualidade educacional e mobilização social em torno de melhorias: o estabelecimento de metas objetivas e individualizadas para cada escola, município e estado brasileiros, visando ao alcance de uma meta nacional de qualidade equivalente ao nível médio dos países desenvolvidos.

Até então, os resultados das avaliações eram divulgados, mas não havia nenhuma meta a ser alcançada pelas escolas, pelas redes ou pelo país. Não havia referência para acompanhamento da sociedade ou das próprias escolas ou redes, para que pudessem analisar se sua evolução estava dentro do esperado, individualmente ou como esforço conjunto por uma educação de mais qualidade no Brasil.

### **Objetivos a que se propôs e resultados visados**

Acompanhar a qualidade da educação do ponto de vista do rendimento escolar (taxas de aprovação, reprovação e abandono) e da aprendizagem, captada por meio das médias de desempenho na Prova Brasil e no Saeb. O acompanhamento da qualidade da educação é composto de metas quantificáveis e individualizadas, para cada escola, município e estado brasileiros.

Ao definir as metas de longo prazo e as intermediárias para cada rede e escola, o objetivo pretendido é a melhoria da qualidade da educação brasileira, tendo como parâmetro os resultados educacionais de países desenvolvidos, e também o aumento da equidade entre os resultados dos diversos sistemas de ensino do país, buscando não somente a melhoria das oportunidades oferecidas às crianças e aos adolescentes brasileiros, mas também a igualdade dessas oportunidades.

Em termos de resultados visados, pode-se dizer que o Ideb foi criado para ser instrumento para o acompanhamento da qualidade da educação,

composto de metas quantificáveis amplamente divulgadas pelo país, do qual a sociedade deve se apropriar e pelo qual os gestores públicos podem ser cobrados. Por sua vez, os gestores – sejam governadores, prefeitos, secretários estaduais, secretários municipais ou diretores de escola –, ao terem as metas e os resultados divulgados especificamente para o grupo de estudantes sob a sua responsabilidade, podem usar essas informações como parâmetro para fazer diagnósticos sobre os motivos para os bons ou maus resultados, e assim aprimorar o próprio planejamento das ações de sua rede ou escola.

O Ideb também se coloca como condutor de política pública na área educacional, ao nortear as principais ações do Ministério da Educação para a educação básica. O indicador subsidia o monitoramento das metas estabelecidas pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): ao indicar as redes e as escolas públicas com resultados mais fracos, subsidia respostas imediatas do Ministério da Educação, tais como o repasse de transferências voluntárias e a destinação de apoio técnico de forma prioritária, para que essas redes e escolas executem ações de melhoria nas condições de ensino oferecidas aos alunos; e, ao identificar as redes e as escolas com os melhores e maiores avanços nos resultados, indica que vale a pena uma análise mais próxima das práticas dessas redes e escolas, as quais podem servir de inspiração para novas políticas públicas.

### **Público-alvo da iniciativa**

O Ideb foi desenvolvido para que suas metas e resultados sejam divulgados e apropriados por toda a sociedade brasileira: pelos gestores e técnicos do Ministério da Educação, no acompanhamento do alcance das metas do país e de cada rede dos entes federados, aprimorando as possibilidades de atuação dentro do regime de colaboração; pelos gestores e técnicos das redes de ensino estaduais e municipais, no diagnóstico da própria rede, melhorando os subsídios para decisões sobre continuidade ou alteração de políticas; pela equipe de profissionais das escolas, provendo

melhores subsídios para decisões sobre práticas no ambiente escolar; pelos pais e toda a comunidade, permitindo melhor acompanhamento do trabalho desenvolvido junto aos estudantes.

### **Concepção e trabalho em equipe**

A criação da fórmula do Ideb partiu da concepção de que um sistema de ensino de qualidade é aquele no qual todas as crianças e adolescentes têm acesso à escola, não desperdiçam tempo com repetências, não abandonam os estudos precocemente e, ao final de tudo, aprendem.

A definição da meta de longo prazo para o país, por sua vez, teve como parâmetro o desempenho educacional de países desenvolvidos, entendido como nível que refletiria um padrão de qualidade desejável para a educação básica.

O desenho da trajetória das metas intermediárias, detalhadas para cada rede e escola, segue as premissas de que todos devem melhorar para que o Brasil atinja sua meta, e de que a redução da desigualdade de desempenho no Ideb deve ser estimulada, exigindo maior esforço de quem está em pior situação. Dessa forma, busca-se avançar em qualidade e equidade nos resultados educacionais do país.

Tecnicamente, a elaboração do Ideb e das metas a serem alcançadas, bem como as estimativas para cada rede e escola, partiu de uma equipe de especialistas do Inep. Esses especialistas utilizaram nos cálculos informações já anteriormente produzidas pelo Inep – taxas de rendimento informadas pelos gestores ao Censo da Educação Básica e médias de desempenho nas avaliações da autarquia. Isso significa que, por trás do indicador, uma equipe de quase cem pessoas serve como apoio nesse ciclo, que se inicia com a coleta do censo e com a elaboração, aplicação e processamento de resultados das avaliações do Saeb e Prova Brasil.

Por fim, depois da concepção técnica, discussões acerca das alternativas que otimizariam a apreensão de seus resultados por parte da sociedade

envolveram profissionais de áreas diversas do Inep e do Ministério da Educação, entre economistas, estatísticos, especialistas em educação, tecnologia da informação e comunicação.

Importante ressaltar ainda que o Ideb foi criado no contexto do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) – programa de metas desenvolvido pelo Ministério da Educação, com um conjunto de programas articulados entre si – , objetivando melhorar a qualidade da educação brasileira. O PDE está sustentado em seis pilares: visão sistêmica da educação, territorialidade, desenvolvimento, regime de colaboração, responsabilização e mobilização social. Nesse quadro, o Ideb atua como fonte de informações para as ações de responsabilização e consequente mobilização social, além de estabelecer conexões inéditas no país entre avaliação, financiamento e gestão. Desse modo, foi necessário um trabalho conjunto entre a equipe do Inep e a equipe do Ministério da Educação, no sentido de alinhar os objetivos e as premissas do indicador e de suas metas com as diretrizes do PDE.

Além disso, para fornecer o incentivo necessário às redes de ensino na busca da melhoria da qualidade da educação e alcance das metas do Ideb, o MEC criou um documento, dentro do PDE, denominado Compromisso Todos Pela Educação, no qual as redes acolhem as metas propostas e se comprometem com elas. Em contrapartida, o Ministério da Educação se compromete a beneficiar as escolas que atingem as metas, com aumento dos recursos no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e a estabelecer convênios com estados e municípios que apresentam piores índices, por meio da elaboração de um Plano de Ações Articuladas (PAR). Nesse plano, os gestores municipais e estaduais se comprometem a propor um conjunto de ações, responsabilizando-se pelo alcance das metas estabelecidas, e passam a contar com transferências voluntárias e assessoria técnica da União.

Portanto, o Ideb emerge como trabalho integrado das diversas esferas técnicas e políticas do Inep e do Ministério da Educação e também articulado às redes de ensino que, em regime de colaboração, comprometem-se tanto

com a prestação das informações e avaliações que compõem o cálculo, quanto com o esforço para alcançar as metas de qualidade propostas para cada uma.

### **Ações e etapas da implementação**

A implementação do Ideb realizou-se a partir da seguinte sequência de ações: concepção técnica do indicador; definição técnica de uma meta de qualidade a longo prazo para o Brasil; definição do tempo para se alcançar essa meta; compartilhamento de esforços e metas para cada escola, município e estado; definição e elaboração dos instrumentos e ações para divulgação dos resultados do Ideb.

O indicador desenvolvido é representado pela seguinte fórmula:  $Ideb = N \times P$ , na qual N corresponde à média das notas dos alunos na Prova Brasil e P à taxa média de aprovação. A média de proficiência dos alunos combina as notas de matemática e português e é padronizada para estar entre zero e dez, assim como o Ideb. A taxa de aprovação, por sua vez, situa-se entre zero e um.

Determinada a fórmula do indicador, o próximo passo foi definir a meta de longo prazo para o país. Para escolher qual o parâmetro de qualidade e qual o nível adequado a ser buscado para o Ideb, que refletisse um padrão de qualidade desejável para a educação básica, foram utilizadas comparações internacionais. Tecnicamente, fez-se uma compatibilização entre os níveis de desempenho adotados pelo Programme for International Student Assessment (Pisa) de 2003 e a escala do Saeb de 2003. Essa técnica de compatibilização consistiu em identificar notas da escala do Saeb que correspondiam a determinado desempenho no Pisa, e vice-versa. Com essa estratégia, e considerando uma taxa média de aprovação ideal de 96%, foram estimados quais seriam os Idebs dos países participantes do Pisa. Conhecidos os resultados, constatou-se que o Ideb dos países desenvolvidos, caso existisse, seria 6.

Assim, definiu-se que o que se espera da educação brasileira é que atinja um Ideb igual a 6 para a primeira etapa do ensino fundamental, nível de

qualidade igual ao obtido hoje pela média dos países desenvolvidos participantes do Pisa. Isso num período que vai até o ano de 2021, com divulgação em 2022 – data simbólica por ser o ano de comemoração dos duzentos anos de Independência do Brasil.

Após a concepção do indicador e estipulada uma meta de qualidade para o Brasil, a ser atingida até o ano de 2021, estimou-se um caminho individual de crescimento para cada escola, município e estado. A lógica é a de que, para que o país atinja sua meta, todos devem contribuir e melhorar individualmente, com esforço mais concentrado daqueles que partem de pior situação, de modo a diminuir a desigualdade entre as esferas. Dessa forma, partindo do Ideb de 2005, cada escola, município e estado deve percorrer seu caminho até atingir suas próprias metas.

Construído a partir dos dados observados em 2005, o Ideb teve suas metas projetadas bienalmente, a começar por 2007. A cada dois anos é possível acompanhar se as escolas, redes, municípios, estados e todo o Brasil estão atingindo ou não as metas intermediárias, criadas para possibilitar o monitoramento, ou seja, se estão evoluindo na medida projetada para alcançar as metas individuais.

O Ideb e suas metas, finais e intermediárias, atendem a todas as necessidades técnicas para acompanhamento e monitoramento da qualidade da educação básica brasileira. Por isso, o indicador foi adotado pelo Plano de Metas, inserido no PDE. Entretanto, ele não teria impacto algum caso não fosse conhecido pela população e reconhecido pelos gestores como o indicador de qualidade que deve nortear suas ações no âmbito educacional.

O passo seguinte, então, foi disponibilizar os resultados individuais e divulgar o índice, seus atributos e suas metas. Para facilitar o acesso de qualquer indivíduo ao Ideb, o Inep disponibilizou um sistema de consulta aos resultados via internet. Por meio dele, o usuário pode escolher o nível/etapa de ensino de seu interesse, ou até mesmo a escola, e conhecer os índices observados e as metas projetadas.

Uma grande ação de interiorização do indicador, das metas e dos resultados foi feita por meio das Caravanas de Educação, em cada uma das unidades da federação. Nessas ocasiões, os gestores municipais de educação eram reunidos e convidados a refletir sobre seus indicadores, entregues individualmente em material distribuído pelo MEC, que incluía planilhas e cartilhas informativas sobre o Ideb, sua composição e política de projeção de metas. Foram também enviados para estados, municípios e escolas, materiais informativos sobre o plano e o índice, acompanhados de outros dados importantes, para que cada um conheça a situação geral de sua rede ou escola.

Até o momento, realizaram-se duas grandes divulgações dos resultados do Ideb: em 2005, com apresentação das metas projetadas; e em 2007, com intensa repercussão social e midiática em torno dos entes que, como o Brasil, atingiram sua meta intermediária prevista.

## **Recursos utilizados**

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

Todo o desenvolvimento e implementação do Ideb foi realizado com recursos técnicos e humanos do próprio Inep. Os estudos para embasar a definição da fórmula do índice, bem como a definição das metas para o indicador e os primeiros cálculos dos resultados, foram desenvolvidos por uma equipe de especialistas ligada ao Gabinete da Presidência do Inep. Essa equipe contou com os dados e programas estatísticos já existentes no instituto, e não houve necessidade de aplicação de nenhum recurso financeiro especificamente para o trabalho. A base de informações utilizadas foi o próprio banco corporativo da autarquia, abastecido pelos processos de rotina do Censo da Educação Básica, Saeb e Prova Brasil.

As rotinas para o cálculo dos resultados do Ideb para os anos seguintes passaram a ser de responsabilidade da equipe da Diretoria de Tecnologia e

Disseminação de Informações Educacionais do Inep. A arquitetura das informações disponibilizadas em sistema de consulta aos resultados, bem como os conteúdos contextuais e informativos acerca do Ideb e do programa de metas intermediárias de qualidade foram desenvolvidos pelos profissionais de tecnologia de informação e profissionais de comunicação da autarquia.

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

O Ideb é uma iniciativa extremamente eficiente, pois o seu desenvolvimento e implementação foram realizados somente com os recursos já existentes e em uso ou atuação (no caso dos recursos humanos) do órgão. As atividades que demandam maior dispêndio de recursos por parte do Inep- sejam financeiros, humanos, materiais ou tecnológicos, são a realização dos exames (Saeb e Prova Brasil) e o levantamento do Censo Escolar; no entanto, tais ações já existiam e teriam continuidade mesmo sem a existência do Ideb. Isso evidencia o caráter de eficiência da iniciativa, não havendo a necessidade de aplicar recursos adicionais especificamente para o trabalho.

### **Caracterização da situação atual**

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

O Ideb, com seu programa de metas intermediárias, visa ao monitoramento das políticas educacionais e à avaliação dos resultados alcançados pelas escolas, municípios e unidades da federação, num contexto de melhoria educacional do Brasil. Desse modo, entende-se que a análise da própria trajetória dos resultados obtidos pelo país, pelas redes e pelas escolas, nos próximos anos, permitirá avaliar a adequação do indicador e o seu potencial para gerar mudanças concretas na direção da melhoria da educação.

### **Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados**

Nas duas edições realizadas até agora, em 2005 e 2007, a adesão das secretarias estaduais aos exames foi completa e também houve ampla adesão das secretarias municipais, atingindo mais de 99% das que faziam parte do universo (todas com Ideb calculado). Em 2008, todos os 5.563 municípios brasileiros já haviam aderido ao Compromisso Todos Pela Educação.

Dentre os resultados diretamente relacionados ao indicador, pode-se destacar a mobilização social gerada pela divulgação do índice, incrementada pela ação dos meios de comunicação, e por alguns avanços nos resultados do Ideb de 2007 em relação ao de 2005. O Ideb do país para a 4ª série do ensino fundamental cresceu de 3,8 para 4,2, enquanto para a 8ª série do ensino fundamental aumentou de 3,5 para 3,8, ambos superando as metas estabelecidas. Entre as escolas avaliadas na 4ª série do ensino fundamental, cerca de 70% conseguiram atingir as metas estabelecidas para 2007. Mais de 60% das escolas avaliadas na 8ª série também alcançaram suas metas. Considerando as redes municipais, em torno de 80% atingiram as metas para a 4ª série e quase 70% para a 8ª série, em 2007.

Como resultado indireto do Ideb, é possível afirmar que, de fato, um sistema de *accountability* foi implementado: 1.242 municípios com piores resultados no Ideb de 2005 e 1.412 municípios com piores resultados no de 2007 foram selecionados e receberam assistência prioritária do MEC para elaboração do PAR. Dado que algumas localidades constam das duas listas, atualmente há 1.827 municípios brasileiros entre os prioritários, dos quais 1.493 atingiram a meta estipulada para 2007.

## Lições aprendidas

### Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados

Importante obstáculo superado foi a insegurança da comunidade escolar, com uma política de avaliação e divulgação de resultados. Havia receio de que as informações fossem utilizadas para punir os professores, diretores de escola e secretários de educação. Isso é comum nas experiências de *accountability*, especialmente na área educacional: gera-se uma confusão entre responsabilidade (ter de prestar contas) e culpa (ato ou omissão repreensível). Por isso, foram realizadas diversas reuniões e eventos para esclarecer aos gestores que acreditar que os responsáveis pela educação podem alterar suas práticas com base nos resultados divulgados e, assim, melhorar o ensino, não significa dizer que são culpados por seus alunos não estarem aprendendo mais.

### Fatores críticos de sucesso

Um dos fatores críticos para o sucesso do Ideb foi o comprometimento de estados e municípios com as metas estabelecidas por meio da assinatura do Compromisso Todos Pela Educação. Dessa forma, o Ministério da Educação e as secretarias estaduais e municipais de ensino sinalizaram à sociedade que as metas estabelecidas eram consideradas prioritárias.

Não menos importante para o sucesso da iniciativa são as vantagens do Ideb: um indicador de fácil compreensão, com valores que se situam de zero a dez; simples de calcular; aplicável às escolas; e que torna claro o quanto se está disposto a perder na pontuação média do teste padronizado para se obter determinado aumento na taxa média de aprovação. Também foi fundamental o apoio dos meios de comunicação e da sociedade.

## **Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?**

A implementação do Ideb promoveu diversas inovações no sistema educacional brasileiro. É o primeiro indicador nacional sintético da qualidade da educação básica, que considera tanto o desempenho dos estudantes em exames padronizados quanto a progressão desses alunos no sistema. Propiciou a definição pioneira de metas de qualidade, para o país e também para cada sistema e escola em particular, permitindo a identificação dos responsáveis pelos resultados.

Dessa forma, por meio do Ideb foi possível dar início a uma mobilização em prol de melhorias na qualidade do ensino. Processo apenas iniciado na concepção e divulgação dos resultados, mas que se incorpora organicamente na sociedade com a apropriação desses resultados pelos diversos atores sociais.

### ***Responsável***

Reynaldo Fernandes

Presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)

### ***Endereço***

SRTVS, Quadra 701, Bloco M, Edifício Sede do Inep, Brasília - DF

CEP: 70.340-909

Telefone: (61) 2022 3605

Fax: (61) 2022 3600

reynaldo.fernandes@inep.gov.br

### ***Data do início da implementação da iniciativa***

Maio de 2007

*Área temática*

# **Gestão da informação**



# Portal corporativo da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)

*Coordenação de Comunicação Institucional*

*Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP/Fiocruz)*

O portal da ENSP foi criado como ferramenta de apoio à gestão do conhecimento e para garantir a qualidade da informação gerada e organizada pela instituição. Oferece um conjunto de aplicativos que consolida, gerencia, analisa e distribui informações, não só internamente, mas também para o público externo. A integração desses aplicativos permite que os usuários possam ter um único ponto de acesso às informações, permitindo ler, gravar e atualizar dados pessoais e institucionais. Nessa versão do portal da ENSP, os usuários devem-se cadastrar para ter acesso a alguns serviços, como postagem de documentos na Biblioteca Multimídia, comentários no Informe ENSP e participação em redes sociais, documentos internos e informações departamentais.

## **Caracterização da situação anterior**

A Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP) atua na capacitação e na formação de recursos humanos para o Sistema Único de Saúde (SUS) e para o sistema de ciência e tecnologia, na produção científica e tecnológica e na prestação de serviços de referência no campo da saúde pública. Ainda, a ENSP mantém cooperações técnicas em todos os estados e municípios brasileiros, além de instituições nacionais e internacionais atuantes em diversos campos da saúde. Foi a primeira unidade técnico-científica da Fundação Oswaldo Cruz a ter uma página na internet, em 1996. Até 2008, foram realizadas três versões do site, cuja principal função era disponibilizar a seus parceiros e usuários informações sobre as atividades da Escola. Na terceira versão, foram desenvolvidas duas interfaces digitais: um site e uma intranet. Lançadas no fim de 2004, as páginas eram dinâmicas e o gerenciamento de conteúdo, descentralizado; foi criado um sistema de notícias integrado e interativo; teve início a integração dos sistemas legados (sistema de gerenciamento acadêmico, Informe ENSP e intranet); a Intranet ganhou alimentação descentralizada; e foi criado um sistema Fale Conosco para gerenciamento de mensagens com controle de respostas. Apesar de essas ações terem sido executadas, alguns problemas ainda persistiam e a equipe decidiu seguir adiante e inovar, desenvolvendo um portal corporativo para atender às necessidades de informação e comunicação interna e externa.

## **Descrição da iniciativa**

O novo portal da ENSP foi desenvolvido para ser uma ferramenta de apoio para a gestão do conhecimento na instituição. Suas funcionalidades são aplicadas para a gerência de atividades específicas na instituição, como pesquisa, ensino e recursos humanos, de forma que garanta a qualidade das informações geradas e organizadas pela instituição.

É preciso considerar que a última geração de portais envolve a integração de aplicativos corporativos com o portal, de forma que os usuários possam

executar transações, ler, gravar e atualizar dados pessoais e da instituição. O objetivo é tornar o portal ponto de acesso único a todas as informações da organização, servindo tanto ao público interno quanto ao externo.

Nesse novo ambiente digital, os usuários compartilham documentos, alteram o cadastro pessoal, enviam recados, criam redes sociais e de pesquisa, participam de comunidades virtuais, entre outras opções comuns aos sítios de relacionamento, que também incluem blogs, espaço para publicar seus próprios artigos e outras publicações importantes para a área. Além das ferramentas de interação, o portal apresenta conteúdo atualizado e qualificado – diferencial importante para uma instituição de pesquisa e ensino.

O portal da ENSP é composto por duas áreas: a área externa, de acesso comum a qualquer visitante, em que é possível obter informações institucionais, ler e buscar notícias, procurar especialistas, consultar material da Biblioteca Multimídia, entre outras funcionalidades; e a área interna, denominada Meu Portal, acessada mediante cadastro, constituída por um conjunto de sistemas integrados de informações estruturadas (sistemas legados e banco de dados de aplicações) e não estruturadas (webmail, agendas eletrônicas, fóruns, entre outros). Por meio de uma única interface, apresenta-se o conteúdo inteiro do portal.

As funcionalidades dos sistemas e sua utilização são moldadas em função de uma arquitetura de papéis e permissões predefinidas. Por meio da estrutura de permissões, a área Meu Portal pode ser personalizada e seus componentes funcionais de serviços e dos sistemas dos processos de negócios serão, em breve, disponibilizados de acordo com o perfil do usuário. Também é possível ter acesso à ferramenta de relacionamento, cujo objetivo é integrar pessoas criando grupos de contato para compartilhamento de recursos de informação.

### **Objetivos a que se propôs e resultados visados**

Lançado em março de 2008, os objetivos do portal corporativo são: ser um ponto único para acesso generalizado e personalizado a toda informação

produzida pela Escola, integrar dados estruturados e não estruturados, criar serviços colaborativos e gerar e apoiar processos e fluxos de trabalho. O portal corporativo fundiu o site externo e a intranet, criando um único ambiente digital, com permissões diferenciadas para cada um dos quatro perfis criados: pesquisador/professor, aluno, funcionário e visitante.

Tornar o portal da ENSP acessível a pessoas com algum tipo de deficiência foi um dos pontos relevantes para o desenvolvimento do projeto. Deficientes visuais, por exemplo, podem acessar as informações utilizando programas para leitura de tela, como o Dosvox, o mais usado no Brasil, desenvolvido pelo Núcleo de Computação Eletrônica da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e distribuído gratuitamente.

### **Público-alvo da iniciativa**

O público-alvo é formado por pesquisadores, funcionários, alunos e visitantes da Escola. Como atua na formação de recursos humanos para o Sistema Único de Saúde (SUS), o Portal da ENSP fornece serviço e informação pública à população.

### **Concepção e trabalho em equipe**

O desenho do portal corporativo começou a ser estruturado a partir de um modelo lógico, definido no início do ano de 2007 por uma equipe própria, composta por sete desenvolvedores web, dois *webdesigners* e quatro jornalistas, sob a coordenação da chefe da Comunicação Institucional da ENSP, Ana Furniel. A seguir, foram definidas as áreas de maior relevância da ENSP, que obrigatoriamente deveriam conduzir toda a arquitetura do portal corporativo. Ao mesmo tempo, a equipe mapeou os perfis de usuários necessários para a distribuição do conteúdo do portal, considerando principalmente a missão da Escola. Os perfis determinados foram: professor/pesquisador, aluno, funcionário e visitante. Em seguida, foi feito o mapeamento de acesso e permissões para cada perfil de usuário. Por último, foi definido o *workflow* para a gestão do conteúdo de todas as áreas do portal.

## Ações e etapas da implementação

Parte dos aplicativos e do conteúdo do novo portal corporativo já estava pronto, considerando que a nova versão é resultado da evolução de um produto de mais de dez anos de trabalho, iniciado na primeira página de internet da ENSP, lançada em 1998. A cada evolução da página eletrônica, novas aplicações e novos conteúdos eram integrados ao projeto. Por isso, o maior desafio do novo portal corporativo foi a integração de aplicações para acesso único, de acordo com perfil/permissão de cada usuário.

Após o levantamento dos aplicativos e dos conteúdos que poderiam ser aproveitados na nova versão do portal, teve início a definição da identidade visual. Em seguida, foi necessário definir o *layout* para cada aplicação já disponível nas outras versões. Ao mesmo tempo, foi necessário adaptar os aplicativos ao novo conceito, baseado em quatro pilares: gestão do conhecimento, portal corporativo, web 2.0 e acessibilidade.

Em seguida, tivemos a definição da estrutura e do programa para gestão de conteúdo, assim como a definição do *workflow*. Por fim, foi implementado o sistema de estatística para mensuração das métricas do portal.

## Recursos utilizados

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

Recursos humanos: Para o desenvolvimento e manutenção do portal corporativo, contamos com uma equipe de jornalistas, analistas, *designers* e programadores web. Sendo, quatro jornalistas para publicação diária dos diversos tipos de conteúdo do portal e demais sites, dois analistas de sistemas para responder por toda a parte técnica, 5 (cinco) programadores web, dois *webdesigners* e um especialista em acessibilidade.

Recursos Financeiros: Como optamos por usar softwares livres, o único custo direto que podemos destacar é a remuneração mensal da equipe do portal.

Recursos materiais: Não foi necessário investimentos em recursos materiais, pois já dispúnhamos de servidor com grande capacidade de armazenamento e processamento, que fica hospedado na própria estrutura de Tecnologia da Informação (TI) da instituição.

Recursos Tecnológicos: Utilizaram-se softwares livres e de códigos abertos, que já estão amplamente difundidos no mercado de TI (PHP, MySQL e Linux). Além desses, também se consumiu o banco de dados previamente adotado pela instituição, que é o Oracle.

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

Para desenvolver e manter um projeto dessa magnitude e com alto grau de inovação, não são necessários apenas recursos humanos, materiais, financeiros e tecnológicos. Foi preciso que a Direção da ENSP se convencesse sobre a utilidade do novo sistema e da mudança cultural que sua implantação deveria ocasionar, a partir da transformação e da agilização de processos de trabalho e do compartilhamento de informações.

O compartilhamento do conhecimento, porém, é um dos principais desafios para as instituições nesses novos tempos. E esse é justamente um dos principais focos da gestão do conhecimento. Associados à tecnologia, seus métodos e práticas podem promover o compartilhamento de saberes tácitos e explícitos com o objetivo de criar e sistematizar o conhecimento organizacional para a ação, aumentando a capacidade de inovação na instituição.

Todos os recursos (humanos, materiais, financeiros e tecnológicos) foram utilizados de forma eficiente. Fato que se deve destacar é que não houve contratação de consultoria nem de empresas de tecnologia da informação para o planejamento e desenvolvimento do portal, o que significa grande economia financeira. Utilizamos todo conhecimento adquirido pela equipe em cursos de mestrado, de especialização e de atualização - a maior parte gratuita, porque foram realizados na própria ENSP.

Para suprir as necessidades que surgiram no decorrer do projeto, aumentou-se a equipe (composta, em parte, por trabalhadores com vínculo terceirizado) e realizou-se treinamento para capacitação de seus integrantes. O conhecimento adquirido passou a ser patrimônio dos trabalhadores e, conseqüentemente, da instituição.

### **Caracterização da situação atual**

Desde o lançamento do Portal ENSP, algumas lições podem ser repassadas de nossa experiência. Em primeiro lugar, estamos trabalhando na divulgação de novos conceitos, na assimilação de nova cultura organizacional e de mudanças substanciais em um modelo de gestão institucional. Em segundo lugar, trata-se de grande desafio implantar um projeto dessa natureza numa instituição pública da área de saúde, voltada ao mesmo tempo para a pesquisa, o ensino e a assistência. Por último, e o fator que consideramos reunir os dois anteriores, nossa proposta desde o início foi a construção de um portal que agregue conhecimento, que represente de fato a Escola e que se baseie na interação entre todas as áreas.

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

Para abranger as especificidades do novo e amplo cenário que o portal corporativo oferece, observamos que os indicadores deveriam estar agrupados em duas grandes áreas específicas, com o objetivo de permitir monitoramento e avaliação mais clara e de forma mais dinâmica. São eles:

Visibilidade: contempla a análise de alcance do portal, ou seja, como e o quanto está sendo visto no mundo. Para essa área, estamos trabalhando com os seguintes indicadores: *Page views* (páginas visitadas) – número de visualizações de cada página do portal; Tempo de permanência x taxa de rejeição – análise que indica se os objetivos planejados estão sendo

alcançados. Dentro do padrão da normalidade, as páginas iniciais dos portais podem ter taxa de rejeição elevada, mas o que determina o cumprimento do seu objetivo é o fator tempo de permanência, que indicará se a pessoa leu o conteúdo nela exposto; Visitantes Únicos – determina quantas pessoas estão sendo atingidas pelo portal; Palavras-chave – como as pessoas estão chegando ao portal.

Motivação: abrange a interação dos visitantes e usuários do portal, dando suporte para avaliar o que se procura e o que oferecer com maior visibilidade. Para isso, foram identificados os seguintes indicadores: Conteúdo mais lido – identificar quais os conteúdos mais acessados e o relacionamento entre eles; Mais buscados - quais as temáticas mais procuradas por meio da ferramenta de busca; Serviços mais usados – identificar os serviços mais utilizados no portal corporativo (tanto interno quanto externo); Mais comentados – quais os conteúdos mais comentados e o relacionamento temático entre eles; Perfis – quais os perfis mais buscados e acessados; Blog mais acessado – identificar os blogs mais acessados e a frequência de publicação de “posts”.

Além desses indicadores, que são monitorados e avaliados por ferramenta própria, acessada por meio do portal, com diferentes níveis de permissão na visualização e construção de relatórios, optamos por utilizar uma ferramenta que rastreia as ações dos visitantes, fornecendo preciosa informação das áreas “mais quentes”. Os resultados são apresentados sob a forma de mapa de calor (*heatmap*) e de uma lista dos links mais acessados. Com isso, é possível realizar estudo de diferentes versões de uma página – para ver qual apresenta melhor resultado, descobrindo quais as localizações privilegiadas para destacar conteúdos e que *design* mais encoraja os visitantes a clicar em outras áreas do portal.

### **Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados**

Dentro do processo de avaliação dos resultados, no período de um ano, identificou-se o crescimento de vários indicadores considerados como positivos

dentro do ciclo de mensuração dos resultados. Sendo eles: aumento de aproximadamente 30% nas assinaturas dos informes diários e cadastros no portal; crescimento de 20% dos visitantes, contribuindo com algum tipo de conteúdo para o portal; crescimento de 40% no armazenamento de documentos internos, importantes para o fluxo de trabalho no serviço de gestão de documentos; crescimento de 20% do interesse dos usuários internos na recuperação de algum tipo de conteúdo do portal (notícias, avisos, eventos, documentos); crescimento de 25% nos processos utilizados para avaliação interna (enquetes e consulta pública).

Em termo de números absolutos, de março a dezembro de 2008, o portal teve quase um milhão de acessos (927.669 mil, precisamente). Um dos parâmetros que podemos afirmar para tais resultados é que o portal corporativo, por ser único ponto de acesso a diversas fontes de informação, passou a oferecer alto grau de disponibilidade de conteúdo e alto poder de recuperação devido a sua busca integrada.

Em relação aos resultados qualitativos, o exemplo é o sistema de gestão de documentos, que resultou na implantação de novos processos de trabalho (as informações não são mais arquivadas apenas em papel, mas também, e principalmente, em banco de dados do portal) e possibilitou economia de recursos (papel) e de tempo, além de promover o compartilhamento de informação, agilizando processos e procedimentos antes burocráticos, e promovendo o acesso à informação em tempo real.

Outro ponto a se destacar é que, com o fim da intranet, os usuários internos puderam acessar aplicações projetadas para automatização de processos, que dão suporte às atividades comuns de processos de trabalho, como a Plataforma Siga, de gestão acadêmica, formada por um conjunto de sistemas, informações e arquitetura, visando informatizar os processos associados à gestão de cursos de pós-graduação e nível técnico da Fiocruz. A plataforma fornece instrumentos para planejamento, controle, tomada de decisão, avaliação e pesquisa, segundo os interesses específicos de cada ator envolvido com esses níveis.

## **Lições aprendidas**

### **Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados**

Um dos grandes obstáculos ao acesso à informação em portais corporativos é a garantia da sua recuperação integral. Para superar esse problema, em breve o portal da ENSP passará a utilizar a árvore taxonômica do vocabulário estruturado trilingue DeCS (Descritores em Ciências da Saúde), criado pela Bireme (Centro Latino-Americano e do Caribe de Informações em Ciências da Saúde, da Organização Pan-Americana da Saúde), para uso na indexação de informações, que possibilitará que o conteúdo do portal seja recuperado e reutilizado a partir dessa classificação, embora atualmente já conte com um sistema de busca integrado, utilizando palavras-chave para a recuperação da informação. Os conceitos que compõem o DeCS são organizados em uma estrutura hierárquica, permitindo a execução de pesquisa em termos mais amplos ou mais específicos ou todos os termos que pertençam a uma mesma estrutura hierárquica.

### **Fatores críticos de sucesso**

A grande novidade e avanço do novo portal da ENSP é a integração de sistemas gerenciais. Isso significa, por exemplo, que o ambiente virtual passa a contar em sua base de dados com as informações do Sistema Gerencial Administrativo (SGA) da Fiocruz. Com isso, o setor de Recursos Humanos da Escola tem acesso a relatórios de gestão e, em breve, a informações de pessoal terceirizado. Alguns sistemas já estavam prontos para serem utilizados, como o cadastro de projetos de pesquisa; outros, já haviam sido implementados, como marcação de salas de aula e gestão de documentos. O último sistema a ser migrado será o Sistema de Informação Administrativo (Siad), que será refeito.

Praticamente todas as ferramentas do novo portal já existiam nos antigos ambientes virtuais (site e intranet), e eram consideradas iniciativas de gestão

do conhecimento; porém, funcionavam de forma isolada e sem integração. O portal corporativo foi desenvolvido para integrar e gerenciar ferramentas e sistemas. O sucesso do portal não depende estritamente da integridade e da funcionalidade de cada componente, mas da boa integração entre todos eles, para que sejam atingidas as metas de comunicação e os objetivos institucionais. Mais do que isso: o sucesso depende do uso e, conseqüentemente, da mudança de cultura promovida pela introdução das novas tecnologias no ambiente institucional.

Outro fator crítico para o bom funcionamento e aproveitamento dos potenciais da nova ferramenta digital é a comunicação, área central no portal, que conta com um gerenciador de notícias descentralizado. O envio de notícias para o setor de jornalismo é feito por meio da mesma ferramenta de gestão de conteúdo, utilizada pela equipe de contêudistas. As pautas enviadas são apuradas e editadas pela equipe de jornalismo, enviadas para revisão ortográfica e, por fim, editadas e liberadas para publicação. O fluxo de informação é fundamental para o sucesso da atualização de um portal com a dimensão de uma instituição como a ENSP, com mais de mil profissionais, cerca de 700 alunos circulando anualmente pelo campus e uma população usuária dos serviços de mais de 50 mil pessoas.

Para implantar a cultura da internet dentro de organizações públicas é fundamental o apoio de lideranças. Políticas e processos de trabalho devem ser criados e estimulados com o objetivo de refletir os resultados desejados de compartilhamento de conhecimento. E foi esse o desafio que a Direção da ENSP aceitou e apoiou com a decisão de criar um portal corporativo pautado na gestão do conhecimento.

O trabalho em rede altera a cultura organizacional, a gestão dos processos de trabalho e implica mudanças de mentalidade, levando até mesmo a novas configurações de poder e tomada de decisões. Esse é o grande desafio a enfrentar e que demandará trabalho cotidiano para que seja assimilada a importância das redes sociais e do significado desse novo conceito numa instituição de ensino e pesquisa pública.

### **Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?**

O portal corporativo da ENSP pode ser considerado uma inovação porque vem alterando a cultura organizacional da Escola. O exemplo é o sistema de gestão de documentos, cujos resultados já foram relatados.

Um dos serviços inovadores do Portal ENSP é a Biblioteca Multimídia, lançada em 2004 e remodelada em 2007, com foco em gestão do conhecimento. Trata-se de um ambiente virtual onde pesquisadores, alunos e colaboradores inserem animações, áudios, gráficos, imagens, links, mapas, artigos e qualquer outro texto para download e comentários do público. A Biblioteca Multimídia – que, atualmente, conta com cerca de 1.500 registros – diferencia-se das demais bibliotecas virtuais da área da saúde porque permite que o próprio usuário remeta seu material na íntegra. Uma vez publicado, o documento pode ser alvo de debate entre os leitores e o colaborador, os quais podem enviar comentários para cada publicação. O portal da ENSP também agregou outras inovações, como a possibilidade de o usuário construir redes de relacionamento. Dessa forma, a ENSP (assim como empresas privadas e outras instituições públicas) segue padrões de comportamento adotados pela população brasileira na internet, como a criação e o uso de redes de relacionamento. Nessa versão do portal ENSP, o usuário tem a chance de criar sua rede de relacionamento na área de saúde pública, participando de comunidades virtuais, criando blogs e se comunicando em tempo real com pessoas com as mesmas afinidades profissionais e pessoais. Tudo pode ser feito na área denominada ENSP InterAtiva, a primeira semente que a instituição plantou para tornar-se nó importante na rede virtual da saúde pública.

No fim de 2008, o Portal ENSP ganhou o prêmio máximo, o Grand Prix, da primeira edição do Prêmio Intranet Portal, superando os concorrentes Itaú e Oi, entre outros<sup>1</sup>.

Desde o início, foi necessário responder ao público externo e principalmente interno da ENSP os motivos de tantas mudanças que implicariam novas formas de se relacionar com o portal, e até mesmo outras

formas de se trabalhar. Quando a Escola começou a adotar ferramentas como blog, biblioteca multimídia, a criar lista de contatos e a incentivar comunidades de práticas, já estava dando os primeiros passos para fazer do Portal da ENSP uma rede de profissionais da saúde pública. Essa foi a grande mudança implantada e também a mais difícil de implementar.

O trabalho desenvolvido pela Escola, primeira unidade técnico-científica a conseguir a integração informacional em seu ambiente digital, servirá de piloto para a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

### ***Responsável***

Ana Cristina da Matta Furniel

Coordenadora de Comunicação Institucional da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP/Fiocruz).

### ***Endereço***

Rua Leopoldo Bulhões 1480, Prédio Joaquim Cardoso de Melo, sala 201, Manguinhos, Rio de Janeiro-RJ, CEP: 21041-210.

Telefone: (21) 2508 2428

furniel@ensp.fiocruz.br

### ***Data do início da implementação da iniciativa***

Março de 2008

### **Notas**

<sup>1</sup> A primeira fase do prêmio destacou os melhores portais em três categorias: o Portal ENSP venceu na categoria 'melhor conteúdo'; o Banco Central, na categoria 'integração'; e o Banco Itaú, na categoria 'colaboração'.



# Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec)

*Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor  
Ministério da Justiça*

O Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor integra Procons de 23 estados brasileiros e do Distrito Federal. É um sistema que permite o registro de demandas individuais de consumidores, bem como a gestão dos procedimentos que tratam essas demandas. O Sindec consolida os registros em bases locais e forma um banco nacional de informações sobre problemas enfrentados por consumidores. Essas informações podem ser consultadas por consumidores, pelos Procons integrados e por toda a sociedade, por meio do sítio [www.mj.gov.br/sindec](http://www.mj.gov.br/sindec). O Sindec reúne informações de mais de 80 Procons (entre estaduais, municipais e do Distrito Federal), está presente em mais de 110 cidades de todas as regiões brasileiras e consolida registros de demandas de mais de 2 milhões de consumidores contra mais de 10 mil fornecedores.

## **Caracterização da situação anterior**

O artigo 105 da Lei n.º 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor – CDC) estabelece a formação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), formado pelos órgãos públicos e entidades civis de defesa do consumidor da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Já o artigo 106 da mesma lei indica o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), do Ministério da Justiça (MJ), como coordenador da Política Nacional de Defesa do Consumidor e, por consequência, do próprio SNDC.

Porém, como resultado da autonomia constitucional entre os entes da federação, não há hierarquia ou qualquer vinculação entre os atores que compõem o SNDC. No passado, esse fato dificultou o exercício da coordenação da Política Nacional de Defesa do Consumidor por parte do DPDC e a própria articulação entre os integrantes do Sistema Nacional, tal como previsto nos artigos 105 e 106 do CDC. A superação dessa dificuldade exigia a implementação de política pública e de instrumentos que promovessem a integração dos órgãos do SNDC, a articulação entre as suas ações e estratégias e oferecessem ao Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor uma forma legítima e eficaz para o exercício da sua competência legal de coordenador do SNDC e da política de defesa do consumidor no âmbito nacional.

Outro dado importante é que os órgãos públicos de defesa do consumidor (principalmente os chamados Procons – Superintendência de Proteção e Defesa do Consumidor), na quase totalidade dos estados brasileiros, não dispunham de informações consolidadas sobre as suas demandas, sobre os atendimentos e o trabalho realizado. Essa ausência de informação trazia alguns problemas para os órgãos públicos. O primeiro deles referia-se a gestão dos Procons. Com informação escassa, os órgãos públicos tinham dificuldade para distribuir os seus recursos em questões e áreas prioritárias, além do que não contavam com elementos mais objetivos para auxiliar no planejamento das tarefas e ações. Outra consequência é que as atividades clássicas de um Procon,

quais sejam: a de atendimento individual, de educação para o consumo e de fiscalização, careciam de dados que auxiliassem na definição de estratégias, no estabelecimento de prioridades e no endereçamento mais preciso das ações de defesa do consumidor.

Além disso, devido à escassez de informação, os Procons tinham dificuldade para monitorar de forma objetiva e precisa as condutas de fornecedores específicos. Direcionar ações para determinado fornecedor requer caracterização precisa das condutas, com dados atualizados, confiáveis e de fácil acesso. Tradicionalmente, os Procons precisavam dispor de muito tempo e pessoal para obtenção de informações dessa natureza, pois o levantamento de dados era tarefa manual em praticamente todos os órgãos públicos de defesa do consumidor.

Finalmente, os órgãos públicos de defesa do consumidor, incluindo o próprio DPDC, não contavam com instrumento que viabilizasse a manutenção e publicação de cadastros de reclamações fundamentadas contra fornecedores, tal como exigido pelo Artigo 44 do CDC. Os cadastros de reclamações fundamentadas constituem importante ferramenta para auxiliar o consumidor no exercício do seu poder de escolha. O fato de a maior parte dos Procons brasileiros, mesmo os estaduais, e o DPDC não contarem, no passado, com uma forma eficaz para consolidar e publicar os cadastros de reclamações fundamentadas era algo crucial a ser superado.

### **Descrição da Iniciativa**

Diante do quadro descrito, o diretor do DPDC, em 2003, tomou a decisão de retomar proposta da gestão anterior, de construir um sistema que pudesse integrar ações de defesa do consumidor dos órgãos e entidades do SNDC. Tal decisão foi prontamente ratificada pelo então secretário de Direito Econômico, que passou a apoiar fortemente todos os passos adotados para concepção e implantação do sistema.

O Sindec, então, pode ser descrito como um sistema que permite o registro de demandas individuais de consumidores, bem como a gestão dos procedimentos que tratam dessas demandas.

### **Objetivos a que se propôs e resultados visados**

Em resposta aos pontos levantados pelo diagnóstico que precedeu o início da implementação da iniciativa (ver pontos descritos no item “Caracterização da situação anterior”), estabeleceu-se que o sistema a ser construído, quando implementado, deveria cumprir estes objetivos:

a) Harmonizar os procedimentos de atendimento individual dos Procons de todo o Brasil;

b) Possibilitar o registro das demandas individuais dos consumidores e o tratamento dessas;

c) Permitir a gestão eletrônica dos procedimentos de tratamento das demandas individuais dos consumidores, mediante a utilização de solução tecnológica simples e de fácil aprendizado pelos técnicos de defesa do consumidor dos Procons, que têm como característica alta rotatividade e grande heterogeneidade de conhecimento de recursos de informática;

d) Consolidar todos os registros em bancos de dados locais, com replicação em servidor do Ministério da Justiça, para a formação de um grande banco de dados nacional de informações sobre problemas das relações de consumo;

e) Disponibilizar ferramentas amigáveis para a consulta dessas informações e para a elaboração de relatórios técnicos e gerenciais;

f) Disponibilizar, com base no banco de dados formado, informações sobre problemas das relações de consumo em toda a sociedade, por meio de um sítio na internet;

g) Permitir o compartilhamento de informações entre todos os integrados ao sistema, de modo a promover intensa troca de experiências e de estratégias;

h) Adotar a lógica da parceria para construção das definições técnicas e tecnológicas, bem como para a gestão do sistema;

i) Permitir a elaboração dos cadastros de reclamações fundamentadas em âmbito nacional, estadual, municipal e do Distrito Federal.

Um dos principais resultados esperados era garantir uma melhor articulação entre os órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, que levasse, sobretudo, a maiores possibilidades de coordenação por parte do DPDC, tal como preconiza o Art. 105 do CDC. Pela concepção do projeto, uma vez alcançados os objetivos de harmonização dos procedimentos e de formação de uma base informacional única e disponível para todos os atores, seria possível maior interação de todos os órgãos integrados ao Sindec.

Outro importante resultado esperado foi a melhoria da gestão dos órgãos públicos de defesa do consumidor integrados ao sistema. A partir do diagnóstico de que a maior parte dos Procons não contava com ferramentas para auxiliar nos registros e controles das solicitações individuais dos consumidores, tampouco com informações confiáveis e bem organizadas sobre essas demandas, a expectativa era que a implantação do Sindec resultaria em ganhos de produtividade do trabalho de colaboradores, no exercício de controles mais eficazes e na otimização de recursos e melhor planejamento e direcionamento das diversas ações.

Com a integração do Sindec, esperava-se também que os Procons pudessem incorporar a cultura de uso intensivo de informações para aprimorar estratégias, para gerir melhor o seu trabalho técnico e para otimizar recursos com base no histórico das demandas.

Finalmente, a implantação do Sindec permite aumentar a transparência, perante a sociedade, dos problemas que ocorrem no mercado de consumo e de como os Procons tratam essas demandas. Há o entendimento de que o acesso a informações sobre demandas registradas pelos Procons tem o potencial de contribuir para o exercício do poder de escolha por parte dos consumidores. Sabe-se, ainda, que a transparência das informações resultantes

do trabalho dos Procons pode ser de grande valor também para outros atores interessados na defesa do consumidor, como o Ministério Público, agências reguladoras, estudantes e pesquisadores, outros órgãos de governo e os próprios fornecedores. Esse resultado refere-se não somente às demandas gerais dos Procons, mas principalmente aos cadastros de reclamações fundamentadas.

### **Público-alvo da iniciativa**

O público-alvo do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor Sindec é, em primeiro plano, constituído pelos Procons integrados e pelos consumidores.

Todavia, como já mencionado, em todas as etapas do projeto houve a compreensão de que outros atores se beneficiariam de forma direta do Sindec, uma vez que tais partes podem ter interesse em informações sobre os problemas das relações de consumo. Os exemplos mais claros são o Ministério Público, o Poder Judiciário, as agências reguladoras, entidades civis de defesa do consumidor, outros órgãos de governo etc.

Mesmo os fornecedores são beneficiados pelas informações do Sindec. As empresas que têm preocupação com o atendimento às demandas dos seus consumidores veem no Sindec fonte qualificada e valiosa de informações sobre problemas. Isso pode ser usado por esses fornecedores, numa perspectiva preventiva, para o aprimoramento dos canais de comunicação com os consumidores e dos procedimentos internos para a solução de problemas.

### **Concepção do trabalho em equipe**

O DPDC destacou para coordenar a concepção e a implementação do Sindec a assessora especial do departamento. Para esse cargo havia sido contratada uma profissional que já tinha dirigido um Procon, conhecia os procedimentos de atendimento e possuía perfil de liderança imprescindível para o processo que se inaugurava.

Internamente, no DPDC, foi se formando uma pequena equipe, com mais dois funcionários terceirizados e uma servidora do Ministério da Justiça. Buscou-se também, desde o início, interação muito próxima com a Coordenação-geral de Tecnologia da Informação do Ministério da Justiça (CGTI). Com o prosseguimento dos trabalhos, essa interação mostrou-se essencial para o sucesso do projeto.

Outro aspecto que responde de modo importante para o sucesso do Sindec é que o DPDC sempre contou com parceiros oriundos dos próprios Procons. A equipe que concebeu e implementou o sistema dispôs de colaboradores dos estados. Esses, posteriormente, tornaram-se multiplicadores de todo conhecimento envolvido no projeto. Ainda hoje o DPDC conta com colaboradores dos Procons integrados para a atividade de gestão, para os processos de aperfeiçoamento e de inovação do sistema, bem como para ministrar treinamentos por todo o Brasil. Para compor essa equipe de colaboradores, o DPDC identifica nos estados técnicos com perfil adequado para esse objetivo e, após autorização dos seus respectivos dirigentes, capacita essas pessoas para todas as atividades de treinamento e gestão do Sindec.

## **Ações e etapas da implementação**

### **Diagnóstico**

Em 2003, o DPDC, liderado pelo seu diretor, levantou as informações disponíveis sobre o chamado Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) – Artigos 105 e 106 do CDC. O DPDC também tomou conhecimento de um estudo que resultou de consultoria contratada em 2001 para mapear em todo o Brasil sistemas informatizados que pudessem ser adaptados e levados a todos os Procons. Esse estudo descreveu os sistemas encontrados e concluiu que o modelo em produção em São Paulo tinha maior potencial para ser levado aos demais estados. A partir de todas as informações

levantadas, o DPDC preparou diagnóstico e elaborou proposta para todos os integrantes do SNDC.

#### Estabelecimento de consenso

O DPDC apresentou um plano para a implantação do sistema nacional de informações de consumo em reunião com dirigentes de todos os Procons estaduais. O objetivo era obter consenso para o início do projeto, pois a adesão dos Procons era fundamental para que o plano se concretizasse. A proposta foi aceita por unanimidade e ao projeto foi atribuído o nome de Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec).

#### Obtenção da plataforma e desenvolvimento inicial

O sistema usado em São Paulo foi indicado para servir de plataforma para um sistema nacional. O Procon/SP tinha, à época, tradição de quase 30 anos na defesa do consumidor no Brasil e já recorria a sistemas informatizados para registros de demandas de consumidores há 10 anos. O sistema usado em São Paulo, portanto, incorporava *know how* que não podia ser desprezado. De outra forma, caso não fosse aproveitada a experiência de São Paulo, certamente se incorreria em custos elevados em termos de desenvolvimento de software, tempo para levantamento de regras de negócio e tempo para adaptação à ferramenta.

Na linha de trabalhar em parceria e de otimizar a aplicação dos recursos públicos, o DPDC aproveitou momento político favorável e celebrou convênio com a Fundação Procon São Paulo para obter o licenciamento de uso do software e autorização para modificação do código fonte do sistema, à época usado pelo Procon/SP – Sistema de Gestão de Atendimento (Siga).

Primeiros convênios: no mínimo um representante de cada Região: SC, ES, MG, GO, BA, PA.

Primeira implantação: Belo Horizonte – outubro de 2004.

Segunda rodada de implantação – primeiro semestre de 2005.

Institucionalização: criação da Coordenação-geral do Sindec, na estrutura do MJ, subordinada diretamente ao DPDC.

A partir das duas primeiras rodadas de implantação, consolidou-se a metodologia de integração de um Procon ao Sindec, que contempla ainda hoje as seguintes fases: a) preparatória; b) mapeamento; c) capacitação; d) treinamento interno; e) produção; f) reciclagem.

Municipalização: a) Pioneiros– MG e GO; b) segunda fase – MT, RJ, SC e ES.

Estágio atual: a) Novos implementos tecnológicos; b) intensificação da municipalização; c) desenvolvimento de atividade de inteligência de informação – investimento em ferramentas, pessoal e rotinas de extração e análise de dados.

## **Recursos utilizados**

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

Humanos: uma assessora especial do diretor do DPDC foi incumbida de gerenciar o projeto (tornando-se, posteriormente, coordenadora- geral), dois terceirizados e uma comissionada. Para o trabalho de TI, alocou-se pessoal do contrato em vigor no MJ: um gerente de projeto e desenvolvimento e dois analistas; nas primeiras implantações, o DPDC contou com auxílio de uma técnica do Procon/SP para os treinamentos, no convênio inicialmente firmado. Atualmente, a CG-Sindec conta com 15 funcionários.

Financeiros: de 2003 a 2005, utilizaram-se recursos de diversas rubricas; a partir de 2006, da rubrica CG-Sindec. Montante até 2008: custeio (incluindo terceirizados administrativos e de TI, excluindo despesa com pessoal) da ordem de R\$ 3,2 milhões; montante de capital da ordem de R\$ 1,1 milhão.

Tecnológicos: toda a tecnologia foi desenvolvida pela CGTI/MJ, utilizando-se contrato à época vigente, a partir da plataforma obtida junto ao Procon/SP.

## **Por que considera que houve utilização eficiente dos recursos da iniciativa?**

Em todas as fases de concepção e de implementação do Sindec, o DPDC trabalhou fortemente com a lógica de otimização de todos os recursos. Em concordância com o resultado dessa consultoria, o DPDC buscou parceria com a Fundação Procon/SP para obtenção do software por eles utilizado e também para conseguir autorização para alterar seu código-fonte e utilizá-lo como plataforma-base do Sindec. Essa parceria materializou-se na celebração de convênio pelo qual o DPDC repassou R\$ 100 mil para obtenção do software e da transferência do seu código-fonte. Na avaliação do DPDC, a utilização da plataforma de São Paulo resultou em economia inicial da ordem de R\$ 250 mil. Ademais, a primeira implantação do Sistema (Procon/BH) ocorreu dez meses após a transferência do código-fonte pelo Procon/SP ao DPDC. Se o desenvolvimento do Sindec fosse iniciado sem qualquer plataforma preexistente, estima-se que esse prazo seria de pelo menos quinze meses.

Outro aspecto importante é que todas as atividades de capacitação no Sindec privilegiam a formação de multiplicadores locais, o que resulta em economia substancial nas despesas com capacitação de usuários. Entre os multiplicadores formados, o DPDC sempre procura identificar potenciais colaboradores para ampliar a capacidade de atender às demandas de suporte e treinamento sem a necessidade de ampliação substancial da sua equipe fixa.

Outro ponto relacionado à eficiência da utilização de recursos está no trabalho mais específico de TI. No início do desenvolvimento do software do Sindec, ainda não haviam sido implementadas as atuais diretrizes para a gestão de tecnologia da informação no governo federal, que preconizam a centralização dessa atividade em estruturas dos ministérios especialmente dedicadas para tal finalidade. Desse modo, uma alternativa que existia, quando do início do Sindec, era a de o DPDC licitar e contratar um prestador de serviços de TI que oferecesse profissionais de todos os perfis, necessários para trabalhar exclusivamente para o desenvolvimento, implantação e manutenção do

sistema. Todavia, foi escolhido outro caminho. Optou-se por utilizar recursos já contratados pela Coordenação-geral de Tecnologia da Informação (CGTI) do Ministério da Justiça. Para que o DPDC tivesse profissionais de TI dedicados ao Sindec em quantidade necessária, utilizando apenas recursos da CGTI, foi necessário esforço de planejamento e articulação bastante intensa entre o DPDC e a Secretaria Executiva do Ministério da Justiça. Mas a escolha não apenas se mostrou acertada, como também resultou ser a mais eficiente, pois, por questão de escala, a unidade de prestação de serviço de TI a ser contratada pelo DPDC seria certamente mais cara do que a que havia sido contratada pela CGTI. Desde o início do projeto não faltaram recursos de TI para desenvolvimento e manutenção do Sindec, uma vez que esse sistema é considerado hoje uma das soluções corporativas estratégicas do Ministério da Justiça.

Houve também a implementação de uma gestão que permite a interlocução a distância, por diversos canais (principalmente telefone e aplicativo de computador), para interação com os Procons, reduzindo-se, assim, as despesas com viagens.

### **Caracterização da situação atual**

O Sindec é hoje uma realidade na defesa do consumidor do Brasil. Pode-se dizer que tanto as metas físicas de implementação dessa política foram alcançadas, quanto já podem ser constatados os efeitos na sociedade, decorrentes dessa implantação.

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

O DPDC desde o início tem modelos de gestão e ferramentas administrativas para monitorar a qualidade do trabalho executado no Sindec e o alcance dos resultados esperados a partir da implantação do sistema.

Auxilia também no monitoramento e na produção de indicadores de resultados um aplicativo desenvolvido especificamente para esse fim – o Sistema de Controle do Atendimento ao Usuário (Sicau) –, que formaliza o diálogo entre o DPDC e os Procons integrados e gera informações gerenciais para a decisão.

### **Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados**

Atualmente, o Sindec integra 23 Procons e o do Distrito Federal. Nos 23 estados, o sistema integra 64 Procons municipais. Considerando todas as unidades dos Procons integrados, o Sindec está presente em mais de 110 cidades brasileiras (alguns Procons estaduais contam com unidades em municípios). Desses Procons, há mais de 2 mil usuários cadastrados no sistema, que registra média mensal superior a 80 mil atendimentos. Ao todo, cerca de 2 milhões de consumidores de todo o Brasil têm suas demandas registradas no Sindec, e os seus relatos subsidiam ações locais e nacionais de prevenção e de repressão às condutas que infringem o Código de Defesa do Consumidor (CDC).

Um efeito desse quadro é que parte substantiva dos órgãos que compõem o chamado Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) – Artigos 105 e 106 do CDC –, incluindo a quase totalidade dos Procons estaduais, mantém-se integrada de forma permanente e sistemática. Hoje há uma gramática em matéria de defesa do consumidor e um conjunto harmônico de procedimentos praticados por ampla rede de órgãos públicos que defendem o consumidor em todas as regiões brasileiras. Isso favorece a adoção de ações estratégicas coordenadas e confere maior robustez para a coordenação e execução da política nacional de defesa do consumidor.

Há também resultados expressivos referentes ao aumento da transparência, perante a sociedade, do trabalho dos Procons, relacionados ao tratamento das demandas dos consumidores. Com relação a isso, uma das principais iniciativas é a publicação de cadastros de reclamações fundamentadas. Em 2009, a publicação dos cadastros nacional, estaduais e municipais está na sua quarta edição. Desde 2006, estados e municípios publicam simultaneamente os seus cadastros de reclamações fundamentadas.

Em dezembro, o DPDC consolida essas publicações locais no cadastro nacional. Além de essa iniciativa representar o cumprimento efetivo de um dispositivo do CDC, representa fundamental ganho para o consumidor, para que esse exerça cada vez mais plenamente seu poder de escolha. O cadastro nacional de reclamações fundamentadas pode ser consultado no endereço <http://www.mj.gov.br/sindec> da internet.

Ainda no campo da transparência, está ativo, desde o segundo semestre de 2005, o chamado Sindec Consulta, que é um sítio da internet onde consumidores e demais interessados podem consultar informações dinâmicas e amplas sobre fornecedores e os problemas que esses enfrentam nos Procons.

Outro resultado obtido pelo DPDC, a partir da existência de informações consolidadas sobre problemas de consumo, é a maior interlocução que já começa a existir entre o DPDC e algumas agências reguladoras. Havia dificuldade para os órgãos de defesa do consumidor demonstrarem, de forma objetiva e científica, os problemas enfrentados pelos consumidores de serviços regulados. A existência de informação de qualidade e atualizada sobre esses problemas, enriquecida com detalhes, favorece o estabelecimento de diálogo entre órgãos reguladores e de defesa do consumidor, além de permitir o desenho e a execução de medidas que combatam as questões mais críticas para os consumidores. Nesse sentido, há entendimentos avançados com a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e com o Banco Central do Brasil (Bacen). Há também uma agenda de diálogo sendo construída com outras agências e órgãos públicos, que certamente resultará em benefícios concretos para os consumidores. Ademais, há uma decisão da Casa Civil da Presidência da República de que informações sobre consumo, oriundas da base do Sindec, sejam componentes da Rede de Regulação e da metodologia de Análise de Impacto Regulatório, que estão sendo desenvolvidas no Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para a Gestão em Regulação (PRO-REG), coordenado pela própria Casa Civil. Esse trabalho de articulação entre instituições diversas de governo, em prol da proteção e defesa do consumidor, no qual podem ser incluídos o Ministério Público e entidades

civis, só está sendo viável porque hoje há informação confiável e atual em que se podem fundamentar estratégias e ações. Isso confere segurança institucional e jurídica a essas articulações.

Finalmente, um resultado da maior importância, que pode ser comprovado a partir da implantação do Sindec, foi o avanço da institucionalização e da gestão da defesa do consumidor nos estados e municípios. O trabalho de integração de órgãos públicos a um sistema de alcance nacional, que registra e gera demandas, implicou a necessidade de reformulação de fluxos de trabalho e de formalização de procedimentos. Diversos Procons, para serem integrados ao Sindec, passaram por reformulação administrativa e, em alguns casos, até da estrutura física. Há vários exemplos de Procons que tiveram, na integração do Sindec, o fator que os impulsionou para a promoção da própria informatização do órgão público, pois se tratava de pré-requisito para a instalação do sistema. No processo de municipalização do Sindec, há prefeituras que estão criando seus órgãos de defesa do consumidor com uma estrutura administrativa já adaptada aos fluxos e procedimentos do sistema.

O efeito direto disso é que os órgãos públicos que se mobilizaram em torno do objetivo de integrar o sistema tiveram, com o passar do tempo, ganho importante da produtividade dos seus recursos e a ampliação de canais de atendimento aos consumidores. Isso tem representado efetivamente ampliação e melhora na prestação do serviço de atendimento aos consumidores que enfrentam diariamente problemas no mercado de consumo.

## **Lições Aprendidas**

### **Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados**

Certamente, o principal fator para o sucesso do Sindec é que, em todo o tempo, o DPDC perseguiu de maneira severa o estabelecimento de cooperações e parcerias. Isso é válido não só para os interlocutores externos,

mas também para os atores internos do Ministério da Justiça (área de apoio, consultoria jurídica, área de tecnologia, área de logística etc.). Essa lógica se aplicou tanto para as áreas técnicas, quanto para a própria área orçamentária do ministério.

Embora o DPDC não contasse com parcela grande de recursos, o tema da defesa do consumidor tem apelo importante perante todas as pessoas. De posse de proposta inovadora, o DPDC conseguiu construir uma rede de cooperação que envolveu a área jurídica do Ministério da Justiça, a área de TI, a de logística e os atores externos. Embora o DPDC fosse o responsável pelas decisões relacionadas à solução de problemas, sempre se conseguiu a cooperação para a busca de alternativas diante dos entraves naturais do processo.

Outra questão importante é que o DPDC procurou sempre aproveitar todas as oportunidades políticas para obter recursos e fortalecer as suas ações. A obtenção da plataforma básica no Procon/SP, a criação de uma Coordenação-geral do Sindec na estrutura do Ministério da Justiça, a celebração de parcerias com outros órgãos do governo são exemplos dessa diretriz.

### **Fatores críticos de sucesso**

O foco no estabelecimento de parcerias e a estratégia de aproveitar as oportunidades políticas constituíram os principais fatores críticos de sucesso na implantação do Sindec.

### **Porque a iniciativa pode ser considerada uma inovação?**

A partir do momento que se resolveu trabalhar em uma iniciativa que procurava reforçar o cumprimento de dois comandos legais extremamente importantes – o de fazer com que órgãos públicos e entidades civis de defesa do consumidor atuem como um sistema sob a coordenação de um órgão

federal (Artigos 105 e 106 da Lei n.º 8.078/90, Código de Defesa do Consumidor) e o de dar transparência à sociedade das reclamações de consumidores contra fornecedores –, o DPDC implementou ação de caráter estruturante que reúne todos os principais atributos de uma boa política pública.

O primeiro deles é que o Sindec privilegia de forma fundamental a lógica da formação de parcerias para concepção e execução da ação pública. A relação baseada na confiança, na segurança institucional e na construção e preservação de parcerias sólidas não é só baluarte do Sindec, mas também o principal fator que explica seu sucesso.

O segundo atributo de uma boa política pública, fortemente trabalhado em todas as fases do Sindec e que constitui a essência desse sistema, é a informação. É conhecida a dificuldade que os órgãos públicos (e até privados) têm no Brasil de dispor de informação para dimensionar suas ações e para tomar decisões. Pois a informação é justamente um dos pilares do Sindec, o que vem favorecendo, inclusive, a adoção de mecanismos objetivos de controle e de avaliação de resultados da política pública.

O terceiro atributo trabalhado pelo Sindec é o da gestão. A implantação do sistema tanto exigiu a revisão de fluxos do trabalho e dos procedimentos dos atores envolvidos, como ofereceu poderosa ferramenta para a gestão das demandas, que resultou na ampliação de canais de acesso aos consumidores e em ganhos importantes de produtividade para os Procons.

O quarto atributo de uma boa política pública, trabalhado pelo Sindec, é o da transparência. A partir do Sindec, toda a sociedade, em especial os consumidores, passou a contar com uma ferramenta que expõe o trabalho diário dos Procons integrados na defesa do consumidor, indicando os fornecedores envolvidos, as condutas e os procedimentos com que essas demandas são tratadas. Dá publicidade também aos cadastros de reclamações fundamentadas, o que finalmente materializa em larga escala o preconizado no Artigo 44 do Código de Defesa do Consumidor.

Por reunir todos esses atributos, o Sindec se tornou hoje referência brasileira da defesa do consumidor e um dos eixos estruturantes da política nacional de defesa do Consumidor, conduzida pelo DPDC.

***Responsável***

Juliana Pereira da Silva  
Coordenadora-geral do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec)

***Endereço***

Esplanada dos Ministérios, Ed. Sede do Ministério da Justiça, 5º Andar, Sala 524  
Brasília-DF, CEP: 70.064-900  
Telefone: (61) 2025-3753  
Fax: (61) 2025-3384  
juliana.pereira@mj.gov.br

***Data do início da implementação da iniciativa***

Março de 2003



*Área temática*

# **Gestão e desenvolvimento de pessoas**



# Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp)

*Secretaria Nacional de Segurança Pública  
Ministério da Justiça*

A Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp) é um projeto de educação permanente, democrática e qualificada, promovido a partir da parceria com instituições de ensino superior – que recebem investimentos para realizar cursos nas modalidades presencial e a distância – para a promoção de pós-graduação na área de segurança pública. O objetivo principal da rede é democratizar o acesso dos profissionais de segurança pública – sem distinção hierárquica – aos processos de aprendizagem e aperfeiçoamento profissional. Busca-se difundir entre esses profissionais e as instituições em que trabalham o conhecimento e a capacidade crítica necessários à construção de um novo modo de fazer segurança pública, comprometido com a cidadania e os direitos humanos. A iniciativa destina-se aos policiais federais, rodoviários federais, policiais civis e militares, agentes penitenciários, peritos criminais e guardas municipais. Presente em 26 estados, a Renaesp já capacitou 5.250 profissionais.

## **Caracterização da situação anterior**

A Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp) surge da necessidade de dar acesso a uma formação especializada e qualificada aos profissionais de segurança pública do país, aproximando-os do universo acadêmico brasileiro que, invariavelmente, manteve-se distante dos estudos nessa área.

Com a redemocratização do Brasil, em especial, com os avanços de algumas pesquisas seminais, na década de 1990, esse campo começa a se abrir, constatando-se crucial a aproximação entre as instituições de ensino superior (IES) de excelência no país e os profissionais de segurança pública. Por sua vez, esses profissionais sentem a necessidade de acesso a um conteúdo científico que dê subsídios para análise apurada dos fenômenos relacionados à violência e à criminalidade, entendidos, agora, como multicausais e, portanto, exigindo das instituições de segurança pública respostas multidimensionais.

A situação anterior corroborava com a baixa produção científica aplicada à área de segurança pública, em virtude do distanciamento e do pouco interesse já descritos. Sem acúmulos conceituais e metodológicos sobre o tema, as políticas públicas na área sempre foram reféns de amadorismos e oportunidades de ocasião, não guardando conexões entre os fenômenos empíricos característicos da sociedade brasileira. Enquanto os acadêmicos discutiam violência e criminalidade no Brasil, os profissionais de segurança pública permaneciam imersos no fazer cotidiano, sem refletir sobre as razões e as alternativas para o enfrentamento de determinadas questões.

Nessa direção, o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) toma para si a responsabilidade de fomentar a aproximação entre instituições policiais e o mundo acadêmico, a partir da formação continuada via cursos de pós-graduação lato sensu, com o objetivo de valorizar as práticas policiais e também orientá-las, a partir de um novo paradigma de segurança pública para o país.

## **Descrição da iniciativa**

A Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp) é um projeto de educação permanente, promovido a partir da parceria entre Senasp e instituições de ensino superior para a promoção de pós-graduação na área de segurança pública.

## **Objetivos a que se propôs e resultados visados**

O objetivo principal da Renaesp é democratizar o acesso dos profissionais de segurança pública – sem distinção hierárquica – aos processos de aprendizagem e aperfeiçoamento profissional. Busca-se difundir entre esses profissionais e as instituições em que trabalham o conhecimento e a capacidade crítica necessários à construção de um novo modo de fazer segurança pública, comprometido com a cidadania e os direitos humanos.

Todos os cursos promovidos pela Renaesp têm como base o referencial teórico-metodológico, construído pela Senasp em 2003, denominado Matriz Curricular Nacional para ações formativas dos profissionais da área de segurança pública. Essa matriz foi incorporada pelas 27 unidades da federação para atividades formativas de policiais militares, policiais civis e bombeiros militares de todo o Brasil.

Dentre os objetivos específicos da Renaesp estão:

- 1) Articular o conhecimento prático dos policiais, adquiridos no seu dia a dia profissional, com os conhecimentos produzidos no ambiente acadêmico;
- 2) Difundir e reforçar a construção de uma cultura de segurança pública fundada nos paradigmas da modernidade, da inteligência, da informação e do exercício de competências estratégicas, técnicas e científicas;
- 3) Incentivar a elaboração de estudos, diagnósticos e pesquisas aplicadas em segurança pública que contribuam para o processo de institucionalização e de implementação de ações consideradas prioritárias, previstas pelo Sistema Único de Segurança Pública (SUSP).

4) Possibilitar o acesso aos profissionais da área de segurança pública, por meio da destinação de 40 vagas, com financiamento integral dos estudos; assim como, 10 vagas para a sociedade civil interessada em se qualificar na temática (essas vagas são administradas pelas próprias IES).

### **Público-alvo da iniciativa**

Diretamente, a iniciativa destina-se aos profissionais de segurança pública oriundos dos três entes federados (União, estados e municípios), a saber: policiais federais, rodoviários federais, policiais civis e militares, agentes penitenciários, peritos criminais e guardas municipais. A iniciativa democratiza o acesso à especialização a qualquer profissional com nível superior, independentemente das graduações e/ou postos hierárquicos que possuam em suas corporações.

De forma indireta, o projeto atinge a sociedade civil, interessada na qualificação especializada em segurança pública.

### **Concepção e trabalho em equipe**

O projeto foi concebido pelo então diretor do Departamento de Pesquisa, Análise de Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública (Depaid) da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) – atual secretário Nacional de Segurança Pública –, que vislumbrou a importância de constituir uma rede de altos estudos. Essa rede deveria integrar instituições de ensino superior voltadas à promoção de cursos de especialização, com foco prioritário nos profissionais de segurança pública, aproximando, assim, a prática profissional dos saberes acadêmicos.

Naquele momento, era igualmente desafiante fomentar entre as IES a constituição de núcleos e centros de pesquisa com vistas ao incremento da produção científica no tema. Entendia-se que a aproximação entre universidade e profissionais de segurança pública constituía uma via de mão-dupla, na qual

a primeira disporia de seu saber científico e a segunda, por intermédio de seus profissionais, traria para os debates acadêmicos a experiência cotidiana do fazer segurança pública no país, com intuito de fomentar, posteriormente, políticas públicas mais eficazes.

Essa ideia original materializou-se em 2005, em um projeto-piloto realizado na Universidade Federal da Bahia (UFBA), que coordenou a primeira turma de pós-graduação em segurança pública pautada na Matriz Curricular Nacional e com investimentos do governo federal. A partir do sucesso dessa experiência, iniciou-se amplo trabalho de diversos setores e departamentos do Ministério da Justiça, a fim de viabilizar a constituição do 1º Edital de Credenciamento e Seleção das IES públicas e privadas que desejassem desenvolver cursos de especialização em segurança pública, com apoio do Ministério da Justiça e seus segmentos afins.

### **Ações e etapas da implementação**

Dentre as ações e etapas da implementação, cabe destacar:

1) Realização do projeto-piloto na UFBA, com apoio do Ministério da Justiça (2005) ; 2) Elaboração e publicação do 1º Edital de Credenciamento das IES públicas e Privadas (2005), que garantiu às instituições selecionadas o direito de ministrar cursos com recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública; 3) Constituição de Comissão Nacional da Renaesp, envolvendo representantes do Ministério da Justiça, Secretaria Especial de Direitos Humanos e Comissão Nacional de Direitos Humanos (2005); 4) Credenciamento e contratação de 22 cursos de especialização em todo o Brasil (2005-2006); 5) Pactuação com as instituições de ensino superior e corporações de segurança pública para a implementação da rede (2005-2007) e realização de reuniões de monitoramento e avaliação dos cursos com as IES (2006-2007); 6) Promoção, em parceria com o Fórum de Segurança Pública, do 1º Encontro com Coordenadores de Cursos e Alunos, dando origem a um caderno de relato sobre a percepção da Renaesp (2006); 7) Credenciamento de 66 instituições

(2007) pelo período de três anos, possibilitando dessa forma a recontração das IES; 8) Contração e recontração de 73 cursos de especialização (2007-2009); 9) Realização de pesquisa de avaliação dos três primeiros anos da experiência, a partir da parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2008-2009); 10) Criação de mecanismos de monitoramento e acompanhamento das ações (2009).

## **Recursos utilizados**

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

O Depaid, responsável pelo desenvolvimento da Renaesp, conta com uma equipe multidisciplinar formada por profissionais da área de pedagogia, ciências sociais, direito, administração e segurança pública, responsáveis pela análise e acompanhamento metodológico dos cursos, assim como acompanhamento processual da execução contratual.

Em cada IES contratada há um coordenador acadêmico e uma secretária administrativa, responsável por realizar a interface com a Senasp e os alunos, perfazendo o total de 73 coordenadores acadêmicos.

Em relação aos recursos financeiros, a Senasp/MJ aportou em quatro anos, R\$ 20,6 milhões. Vale ressaltar que com o advento do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) houve incremento substancial dos recursos destinados a essa ação, resultando no aumento de 368,18% entre 2005-2007 e 2008-2009.

Em relação aos recursos materiais e tecnológicos, cabe pontuar que um dos pré-requisitos para o credenciamento e contratação determina que as IES e possuam infraestrutura adequada para realização dos cursos: salas de aula, biblioteca contendo a bibliografia específica em segurança pública, direitos humanos e cidadania, bem com acesso a internet.

No âmbito do governo federal, a Renaesp conta com duas estratégias tecnológicas de comunicação: Mainlist de todos os coordenadores e um e-mail próprio para o diálogo institucional ([renaesp.senasp@mj.gov.br](mailto:renaesp.senasp@mj.gov.br)). Além de fórum virtual para diálogo entre os coordenadores e a Senasp, hospedado no endereço eletrônico <http://senaspead.ip.tv>.

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

O projeto prima pelas normas e padrões da administração pública. Os recursos utilizados, numa escala de custo de R\$ 5 mil /aluno, estão produzindo efeito real, conforme os resultados demonstrados a seguir, que podem ser facilmente mensuráveis. O grande desafio é trabalhar a correlação do conhecimento adquirido e a performance do profissional de segurança pública no desenvolvimento de suas atividades.

### **Caracterização da situação atual**

Atualmente, a aproximação com as universidades é fruto do entendimento, no Brasil, de que o tema da segurança pública deixa de ser monopólio conceitual das instituições policiais e passa a ser objeto de investigação científica no campo das ciências humanas, sociais aplicadas, exatas e, inclusive, biomédicas. É fundamental pontuar que segurança pública inclui, obviamente, os saberes e práticas policiais, porém, para sua compreensão aprofundada, é preciso recorrer a um amplo arcabouço teórico-metodológico que as ciências, em geral, podem aportar.

Nesse sentido, vem sendo desenvolvido o projeto da Renaesp, com incentivos entre as IES e a composição de núcleos e centros de pesquisa, a partir da formação continuada e permanente por meio de cursos de especialização *lato sensu* nas modalidades presencial e a distância.

Sendo assim, percebe-se a possibilidade de incremento da produção científica no tema, facilitando o acesso aos profissionais da área de segurança

pública de forma que trabalhem mais amplamente o seu conhecimento, procurem se aliar a esse contexto e, igualmente, atingir o compromisso com a cidadania e os direitos humanos.

Vale acrescentar que a Senasp já trabalha no terceiro edital de credenciamento a ser lançado no primeiro trimestre de 2010, bem como na criação do edital de reconhecimento que visa certificar instituições de ensino superior de notório saber que queiram promover cursos de especialização pautada na filosofia da Renaesp, sem destinação de recurso federal.

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

No intuito de fazer um melhor acompanhamento das ações, foram desenvolvidos pela equipe técnica do programa métodos de monitoramento e avaliação de resultados. Inicialmente, um banco de dados foi criado para acompanhar desde o processo de seleção dos alunos até a conclusão, com a entrega dos projetos monográficos. Para tanto, foram estabelecidos três instrumentos, denominados quadros demonstrativos:

1) O primeiro é destinado ao **processo seletivo**. Seu objetivo é verificar se o candidato aprovado atende ao pré-requisito de ser profissional de segurança pública e se já foi beneficiado com outra bolsa de estudos no âmbito da Renaesp, tendo em vista o número estabelecido de 40 vagas. Somente após essa conferência a lista é homologada.

2) O segundo instrumento destina-se ao **acompanhamento das aulas**. Nesse caso, todos os coordenadores informam sobre frequência dos alunos, notas e se houve desistências e evasões. O acompanhamento visa acompanhar as razões das desistências e se há alguma alternativa a ser utilizada para reintegrar o aluno ao curso.

3) O terceiro e último instrumento é o *balanço sobre entrega dos projetos monográficos*, destinado a mensurar a produção acadêmica dos alunos e associá-los aos eixos que compõem o rol de temáticas da Renaesp.

### Pesquisa de Avaliação *in loco*

A fim de avaliar a qualidade dos cursos ofertados, foram contratados consultores no âmbito do Projeto Segurança Cidadã/PNUD com o objetivo de, nesta primeira fase, avaliar 21 cursos desenvolvidos em 2008 ou que estejam em andamento.

a) Objetivos da pesquisa – conhecer a realidade de cada curso ministrado na visão da coordenação, corpo docente e discente; orientar a tomada de decisão quanto à reconstrução das IES; contabilizar e mapear o perfil do público-alvo atendido por essa política pública de formação e valorização profissional.

b) Metodologia – visita *in loco* de cinco consultores (um para cada região do Brasil) para aplicação de questionários ao corpo discente, entrevista com coordenadores e professores, observação de aulas e visita à infraestrutura da universidade; envio de questionários para alunos que já concluíram os cursos e que não estiveram nas IES no momento da visita do consultor; construção de banco de dados; análise quantitativa e qualitativa – consultores contratados e equipe Renaesp do Depaid; apresentação oficial dos resultados no Seminário Internacional de Educação em Segurança Pública, realizado em outubro de 2009 (Brasília, DF).

c) Questionários e instrumentos construídos: 1) Avaliação geral do curso (para observação do ambiente físico da IES); 2) Dados do curso (levantamento de informações sobre as condições gerais do curso; quantitativo de alunos, perfil do público-alvo; perfil dos professores; metodologia do curso; estratégias de divulgação etc.); 3) Desempenho do corpo docente (didática; domínio do conteúdo; relacionamento com os alunos); 4) Alunos (perfil dos alunos e visão sobre o curso e o conteúdo programático); 5) Roteiro para observação participante.

d) Principais indicadores – número de alunos profissionais de segurança pública formados; número de monografias produzidas; número de estados da federação contemplados; relação entre instituições de segurança pública e alunos contemplados (mensurar a diversidade de instituições de segurança

pública numa mesma turma); relação entre monografias produzidas e aplicação desses estudos em projetos, programas e ações de segurança pública.

### Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

Concretamente, vários resultados foram observados, quais sejam: contribuição para abertura de novos centros de pesquisa e estudos específicos para a área; fomentação da produção científica nacional sobre a temática de segurança pública; contribuição para o intercâmbio, articulação e integração dos profissionais de segurança pública e sociedade civil; contribuição para o debate de temáticas como violência de gênero, liberdade de orientação sexual, igualdade racial e direitos etários (crianças, adolescentes e idosos), no âmbito da segurança pública; mobilização de 65 instituições de ensino superior, 350 docentes, 73 coordenadores acadêmicos, 5.250 discentes; e contribuição para o aperfeiçoamento da atuação dos profissionais de segurança pública.

Destacamos ainda que a Renaesp está presente em 26 estados através de cursos presenciais.

Em 2009, a distribuição dos cursos pelas regiões do Brasil tomou a seguinte configuração:

Região	Número de cursos	Número de estados	Lista de Estados
Nordeste	23	9	AL, BA, CE, MA, PB, PE, PI, RN, SE
Norte	10	7	AC, AM, AP, PA, RO, RR, TO
Centro-Oeste	5	3	
Sul	15	3	PR, RS, SC
Sudeste	20	4	ES, MG, RJ, SP
<b>Total</b>	<b>73</b>	<b>26</b>	

Quantitativamente, temos ainda que entre os anos de 2006 e 2007 foram qualificados 880 profissionais, e entre 2008 e 2009, um total de 3.141.

Observando a distribuição dos profissionais por instituição de segurança pública, entre 2008 e 2009, foram capacitados: policiais militares (1.147); policiais civis (864); peritos criminais (75); guardas municipais (201); agentes penitenciários (187); policiais federais (107); policiais rodoviários federais (137); bombeiros militares (144); e profissionais da sociedade civil em geral (400, aproximadamente).

## **Lições aprendidas**

### **Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados**

É possível citar um conjunto de problemas e soluções encontrados no decorrer da implementação do projeto:

- Conflito em razão da inclusão de hierarquias distintas no mesmo espaço de aprendizagem – reforço o papel de autoridade e autonomia dos professores em sala de aula;
- Dificuldade dos alunos na participação dos cursos – sensibilização dos gestores estaduais e municipais para a questão da flexibilização da jornada de trabalho do público-alvo do curso;
- Descrença no projeto – – reuniões de sensibilização, convencimento e concertação com os coordenadores de curso sobre a importância de trabalhar com a referida área em caráter de rede;
- Ausência de recursos destinados à educação dos profissionais de Segurança Pública – Convencimento da gestão pública federal sobre importância desta ação, garantindo recursos tanto no âmbito do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) como no Pronasci;
- Ingerência por parte das instituições de segurança pública – reafirmação da autonomia do processo de seleção, aprendizagem e avaliação promovido pelas IES.

### **Fatores críticos de sucesso**

A Renaesp tem os seguintes fatores que determinam o sucesso da iniciativa: abrangência nacional; consolidação da ideia de rede de estudos; diversidade do público-alvo do projeto; abordagem de temáticas de grande complexidade para segurança pública; composição da sala de aula com distintas hierarquias; opção por um processo simplificado de credenciamento; processo seletivo pelas IES, garantindo isenção, impessoalidade e transparência; composição de cursos na modalidade presencial e a distância, garantindo capilaridade da política, como também, acesso aos profissionais que têm dificuldade em frequentar regularmente um curso presencial, por motivos diversos, dentre os quais, as jornadas de trabalho.

### **Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?**

Por construir, pela primeira vez no Brasil, uma rede efetiva que aproxima universidades públicas e privadas dos profissionais de segurança pública. Com isso, é garantindo acesso a qualquer profissional independentemente de posto hierárquico e/ou instituição a que pertence.

Por incrementar a produção técnico-científica em segurança pública no Brasil, culminando em um debate mais qualificado das questões, como observado nas etapas preparatórias da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg), realizada entre 27 e 31 de agosto de 2009. Durante as atividades da Conseg, foi promovido ainda o 1º Prêmio Nacional de Monografias em Segurança Pública, tendo 210 trabalhos inscritos – a maioria referente a produções oriundas de cursos que integram a Renaesp.

***Responsável***

Ricardo Brisolla Balestreri  
Secretário Nacional de Segurança Pública

***Endereço***

Esplanada dos Ministérios, Edifício Sede, Bloco T, Sala 500  
Brasília-DF, CEP: 70.064-900  
Telefone: (61) 2025 3841  
Fax: (61) 2025 3854  
ricardo.balestreri@mj.gov.br

***Data do início da implementação da iniciativa***

Março de 2005



# Sistema de Avaliação de Desempenho Individual do Inmetro (Siadi)

*Agência executiva*

*Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro)*

O Inmetro desenvolveu e implementou modelo de avaliação de desempenho individual, instrumento de gestão capaz de promover nova cultura baseada no mérito, exigência, motivação e reconhecimento. Adota remuneração variável vinculada ao desempenho, com critérios objetivos e regras claras, elaborados a partir de amplo debate com os servidores; a avaliação é realizada por comitês com maioria dos membros externos à instituição, rompendo com a prática limitada da avaliação exclusivamente pelas chefias. O ciclo é anual e o processo consta basicamente da pactuação de um plano de trabalho do servidor com sua chefia ao início do ciclo, vinculado ao conjunto de objetivos institucionais. A análise, ao final do ciclo, do relatório de atividades do servidor e do parecer de sua chefia é conduzida pelo Comitê de Avaliação. A participação dos servidores nos dois primeiros ciclos foi irrestrita, com excelente receptividade, independente dos resultados.

## **Caracterização da situação anterior**

Os servidores do Inmetro estavam enquadrados na Carreira de Ciência e Tecnologia, caracterizada por ser sem atrativos e com servidores desmotivados; fixação inviável de talentos, salários desatualizados e sem competitividade, e com ausência de mecanismos para reconhecimento de mérito. As diretorias mostravam-se herméticas, sem comunicação, dificultando a formação de equipes multidisciplinares, além de promover a duplicação de esforços. A carreira era pontuada por ausência de diálogo entre hierarquias, dificultando o estabelecimento de objetivos individuais, metas e indicadores, o que limitava consideravelmente a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações institucionais.

Não existiam ferramentas para definição de critérios que possibilitassem um planejamento adequado de capacitação e a definição da evolução de cada servidor em sua carreira, bem como a alocação de novas vagas para concurso. Tal situação distanciava os servidores do planejamento estratégico institucional, dificultava cobranças de resultados individuais e promovia a ausência de registros credíveis a respeito do histórico de cada servidor.

Por fim, o tipo de avaliação utilizada era de sistemática tradicional, conduzida pela chefia imediata, descaracterizada e desacreditada não só no setor público, mas na sociedade, que percebe essa metodologia como prática protecionista e paternalista, que encobre o mau desempenho do funcionalismo.

Ao longo dos últimos quatro anos, o Inmetro vem passando por um conjunto de transformações que expressa determinação e vontade política de aperfeiçoar seu atual modelo de gestão e operação. Está em questão uma mudança na cultura institucional, que se processa a partir de um planejamento estratégico estabelecido por meio de reflexão interna e com o concurso de vários atores externos, tanto da área privada quanto da pública.

## **Descrição da iniciativa**

O desenvolvimento do processo de avaliação no Inmetro foi construído inicialmente a partir de grupos de discussão que estabeleceram suas bases e princípios com resultados e proposições submetidos a processo amplo de consulta.

Esse processo participativo é ponto de partida para que se possa vencer o desafio maior de mudança de valores culturais arraigados no funcionalismo público brasileiro, como, por exemplo, a personalização nas relações profissionais, a irresponsabilidade diante da coisa pública, a informalidade, o paternalismo no trato de questões públicas e o descompromisso no alinhamento de atividades pessoais com objetivos institucionais.

Para enfrentar essas questões, o sistema de avaliação que o Inmetro propõe é baseado em cinco pilares fundamentais:

1) Ter como foco a gestão por objetivos, sendo necessário que os objetivos e metas da atuação individual dos servidores estejam alinhados com os objetivos estratégicos institucionais;

2) A compreensão de que o aperfeiçoamento da gestão institucional depende fundamentalmente do desempenho de seus servidores. Isso implica que a avaliação deve ser vista como ferramenta importante de apoio à capacitação e ao desenvolvimento contínuo dos servidores;

3) Parcela significativa da remuneração vinculada ao desempenho individual;

4) Avaliação do desempenho individual e institucional conduzida por comissões específicas, compostas majoritariamente por pessoas externas à instituição;

5) Transparência, com critérios objetivos, regras claras e ampla divulgação.

## Objetivos a que se propôs e resultados visados

O Sistema de Avaliação de Desempenho Individual do Inmetro (Siadi) procura adequar-se ao contexto da Política de Recursos Humanos da Administração Pública Federal, no que diz respeito aos seguintes aspectos<sup>1</sup>:

1) Redefinir a sistemática de avaliação de desempenho, inserida no planejamento estratégico dos órgãos públicos, com reflexos na composição salarial dos servidores;

2) Consolidar o uso de indicadores objetivos de desempenho de servidores;

3) Construir um Novo Compromisso dos servidores com o serviço público, voltado para a melhoria dos serviços prestados à sociedade e aos cidadãos;

4) Proporcionar aos servidores reconhecimento e remunerações justas.

Nesse sentido, a iniciativa propõe como objetivos principais:

1) Desenvolver cultura de gestão, orientada para resultados com base em objetivos, resultados e competências.

2) Desenvolver ferramenta de gestão baseada em regras claras e critérios de avaliação transparentes, que permita identificar necessidades de formação e capacitação e fomentar o desenvolvimento profissional dos servidores.

3) Mobilizar os servidores em torno da missão da instituição, orientando e alinhando a sua atividade em função de objetivos institucionais reconhecidos por todos.

4) Reconhecer o mérito, assegurando a diferenciação e valorização dos diversos níveis de desempenho.

5) Promover a comunicação eficaz entre hierarquias, com base no diálogo e na confiança recíproca.

6) Fomentar a solidariedade, o companheirismo e o trabalho em equipe.

7) Produzir documentação que permita tratar com rigor formal a evolução do servidor em sua carreira.

## **Público-alvo da iniciativa**

Envolvidos diretamente, os servidores do Inmetro podem, a partir do resultado de sua avaliação, ter clareza das possibilidades de melhoria em seu desempenho, com reflexos na evolução na carreira e na percepção da gratificação prevista em lei pela qualidade de seu desempenho individual (GQDI); o que afeta a equipe, pelo estímulo ao diálogo com os chefes imediatos e também entre os participantes.

Atinge indiretamente os beneficiários de serviços prestados pelo Inmetro (amplos setores organizados da sociedade e cada cidadão), uma vez que os resultados da avaliação permitem reorientar as atividades dos servidores para que tenham mais eficiência e efetividade em suas ações. Como exemplo, é possível citar a redução do tempo de acreditação de organismos e do tempo de aprovação de modelos de equipamentos de medição, devido a uma melhor definição das tarefas a serem executadas individualmente por servidores e por equipes.

## **Concepção e trabalho em equipe**

Ao longo do ano de 2005, a Presidência do Inmetro deu início a um amplo processo de renovação institucional, propondo e promovendo mudanças estruturais. Foram iniciadas ações, como ampla revisão do planejamento estratégico, e promoveu-se intensa discussão da carreira dos servidores, em ambos os casos com reuniões setoriais e plenárias.

Na discussão de uma nova carreira para os servidores do Inmetro, o presidente lançou a ideia de que a nova carreira deveria ter como parte integrante um processo de avaliação de desempenho com aspectos inovadores, como a pactuação prévia de um plano de trabalho entre o servidor e sua chefia, a participação de avaliadores externos ao instituto e uma gratificação como parcela variável dos vencimentos, atrelada ao resultado da

avaliação individual. A decisão de incluir essa modalidade de avaliação – no entendimento de todos – seria fator relevante para que as melhorias pretendidas para a nova carreira fossem bem acolhidas pelo governo e pela sociedade.

Em seguida, constituiu-se grupo de trabalho, coordenado pelo diretor de Planejamento e Desenvolvimento, composto por servidores e alguns dirigentes, para tratar da elaboração de uma primeira proposta a ser debatida pelos funcionários. Esse grupo realizou levantamento de outras experiências, estudos e trabalhos publicados no Brasil e no exterior, que pudessem ser usados como base para a proposta. Visitas foram feitas a outros órgãos da administração pública e a algumas instituições em Portugal – país onde uma nova sistemática de avaliação de desempenho individual acabara de ser implantada (Siadap, em 2004-2005).

Cabe ressaltar a participação e o empenho direto da Presidência do instituto ao longo de todo o processo, presente nas plenárias realizadas e participando de discussões frequentes com o grupo de trabalho que coordenou a criação do Siadi.

### **Ações e etapas da implementação**

Entre 2005 e 2006, algumas ações concretas foram estabelecidas, de acordo com a Lei nº 11.355/2006, para a elaboração da “nova carreira”, quais sejam:

- 1) Elaboração de uma pré-proposta para ampla discussão interna;
- 2) Discussões mobilizadoras, setoriais e plenárias;
- 3) Articulação política com ministérios e Casa Civil;
- 4) Entrosamento com equipe técnica do Ministério do Planejamento (SRH e Seges);
- 5) Discussão em torno de princípios básicos – mérito, mais eficiência e efetividade, melhores resultados, transparência, avaliação de desempenho.

Inicialmente, um grupo de trabalho – formado por servidores das diversas diretorias, além de gerentes e dirigentes – foi instituído para formular os princípios fundamentais do processo. Reuniões setoriais e plenárias foram promovidas para discussão da proposta e das várias sugestões encaminhadas pelos servidores ao Grupo de Trabalho. Houve intenso processo de discussão com técnicos da Secretaria de Recursos Humanos do MP, para ajuste dos termos da proposta do Inmetro, com requisitos legais e com diretrizes gerais do governo para sua política de recursos humanos.

A partir de agosto de 2007, foi instituído um grupo executivo, para tratar da implantação do sistema, formatação dos formulários e das orientações para elaboração dos planos de trabalho, dos relatórios individuais, dos pareceres das chefias e das manifestações dos avaliadores. Foram definidas também as rotinas do sistema, estruturação de cronogramas e as principais orientações, com vistas à informatização de toda a parte operativa. Com o apoio da Procuradoria do Inmetro, todos os aspectos legais envolvidos na criação do Siadi e de garantias dos servidores foram cuidadosamente tratados.

Finalmente, nos meses de outubro e novembro, foram promovidas reuniões setoriais com os gerentes do instituto (cerca de 130 servidores), em grupos de 10 a 20, para prestar informações sobre o sistema e sobre como orientar os servidores de suas equipes de trabalho.

Além disso, destacam-se as ações de cooperação externas: 1) Ida a Portugal do coordenador do projeto de elaboração do Siadi para participar de seminário de apresentação e treinamento do Sistema de Avaliação de Desempenho da Administração Pública de Portugal (Siadap), na sede do Instituto Nacional de Administração (INA), em Oeiras, no período de 20 a 26 de maio de 2006; 2) Vinda ao Brasil de consultora internacional da União Europeia (EU), em 2007, com recursos financeiros da UE. Em pauta a discussão e análise do processo de avaliação do desempenho; 3) Em 2008, ida a Portugal de dois representantes do Inmetro, envolvidos na formulação e aperfeiçoamento do Siadi, em comitiva composta por técnicos do

Ministério do Planejamento. O objetivo da missão, com recursos providos por programa de cooperação técnica com a UE, foi conhecer e discutir aspectos da contratualização no serviço público – incluída a avaliação de desempenho individual e institucional –, com técnicos portugueses de várias instituições.

### **Recursos utilizados**

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

Os recursos utilizados no desenvolvimento e na implementação do Sistema de Avaliação de Desempenho do Inmetro, tanto em termos de pessoas como de orçamento, foram essencialmente internos ao instituto. Uma comissão formada por um analista de sistema e dois técnicos em informática, supervisionados pela Coordenação de TI do Inmetro, desenvolveu e implantou a informatização do Siadi. O processo de avaliação de desempenho encontra-se completamente informatizado e, de sua concepção até a implantação do primeiro ciclo de avaliação, estendeu-se por cerca de 18 meses, de meados de 2006 a novembro de 2007.

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

Porque não foram utilizados recursos além dos previstos no orçamento do Inmetro para os anos de 2006 e 2007. As ações envolvidas foram essencialmente reuniões de servidores da instituição e algumas viagens nacionais para contato com servidores lotados em Goiás e Brasília. Em resumo, o desenvolvimento e a implantação do Siadi foram tratados como processos internos, sem a necessidade de reforço ao orçamento do instituto.

### **Caracterização da situação atual**

O sistema é caracterizado por aspectos considerados inovadores, como a participação de membros externos nos comitês de avaliação, a individualidade do processo avaliativo, o impacto da gratificação por desempenho no salário, entre outros fatores.

O Sistema de Avaliação Individual do Inmetro apresenta atualmente as seguintes fases:

- Pactuação do Plano de Trabalho Individual de cada servidor com sua chefia imediata, vinculado ao conjunto de objetivos estratégicos corporativos ou processos específicos de cada diretoria;
- Validação dos planos de trabalho pelos Comitês de Avaliação de Desempenho;
- Elaboração dos relatórios individuais de atividades e pareceres das chefias ao final de cada ciclo;
- Avaliação dos desempenhos individuais pelos Comitês de Avaliação de Desempenho;
- Divulgação dos resultados;
- Análise de recursos;
- Implementação dos efeitos administrativos decorrentes dos resultados da avaliação.

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

Alguns aspectos do sistema de avaliação:

#### **i) O Plano de Trabalho Individual**

A elaboração do plano de trabalho é o primeiro momento do processo, no qual é gerado um documento que irá pautar todo o desempenho do servidor ao longo do ciclo (anual) de avaliação. Esse plano deve ser elaborado pelo servidor em comum acordo com sua chefia imediata e apresentar diretriz de

alinhamento com algum dos objetivos estratégicos institucionais, algum processo ou projeto específico. Para cada um dos objetivos definidos, devem ser especificadas as principais atividades a serem desenvolvidas, metas e indicadores que possam permitir seu monitoramento ao longo de todo o período – tarefa que a chefia deve exercer e, portanto, fazer parte do seu próprio plano de trabalho. Antes de ser implementado, o plano de trabalho deve ser validado pelo Comitê de Avaliação de Desempenho (CAD). Caso esse comitê considere que o pacto não esteja bem ajustado, o processo retorna ao servidor com comentários para que o plano seja adequado junto com sua chefia imediata.

ii) Parâmetros para a avaliação do desempenho individual

Os objetivos individuais, em número de 3 a 5, devem ser ponderados em comum acordo pelo servidor e sua chefia imediata. Cada objetivo é aferido pelo CAD e recebe número de pontos de acordo com o seguinte critério:

- a) superou o objetivo: 5 pontos;
- b) cumpriu o objetivo: 4 pontos;
- c) cumpriu parcialmente – mais de 50% do objetivo: 3 pontos;
- d) cumpriu parcialmente – menos de 50% do objetivo: 1 ponto;
- e) não cumpriu o objetivo: 0 pontos.

A nota referente à avaliação dos objetivos será a soma dos pontos ponderados de cada objetivo constante do plano de trabalho.

Por sua vez, a avaliação do componente “atitude” é expressa em números inteiros e devidamente fundamentada com parecer qualitativo da chefia imediata do servidor, que será apreciado pelo CAD. Além de parâmetros indicativos do esforço e da vontade de alcançar padrões elevados de desempenho, deverá ser levado em conta o comprometimento com os valores da instituição:

- 1) *Respeito*: convivência harmônica e colaborativa;
- 2) *Agilidade*: capacidade de atender com celeridade às demandas;

3) *Simplicidade*: abertura para aceitar críticas e aprender com os próprios erros;

4) *Assiduidade*: comparecer com regularidade e exatidão ao local de trabalho;

5) *Pontualidade*: cumprir obrigações e compromissos nas horas e prazos estabelecidos;

6) *Formalismo e disciplina*: rigor na execução dos processos com foco na exatidão, observância dos detalhes, obediência aos procedimentos, atuação ética e respeito aos requisitos legais;

7) *Espírito de equipe e dedicação*: aplicar-se no desenvolvimento dos trabalhos com disponibilidade, responsabilidade, participação, apoio e cooperação com os demais servidores, aperfeiçoamento contínuo e visão global da instituição, enfatizando o cumprimento das metas de trabalho e da missão institucional.

O resultado da avaliação desse componente, que é a média aritmética dos pontos atribuídos a cada um dos sete itens, será dado segundo a seguinte pontuação:

5 – Excelente; 4 – Muito bom; 3 – Bom; 2 – Necessita desenvolvimento; 0 – Insuficiente.

O resultado final da avaliação é determinado pela média ponderada de cada um dos dois componentes do sistema de avaliação de desempenho, obedecendo aos critérios seguintes:

- Servidores de nível superior e intermediário – objetivos 80% e atitudes 20%;
- Servidores de nível auxiliar – objetivos 20% e atitudes 80%.

O resultado final, que reflete o desempenho do servidor no ciclo de avaliação, é expresso por uma nota na escala de 0 a 5. O valor da parcela individual da GQDI (Gratificação pela Qualidade do Desempenho no Inmetro), devida a cada servidor, é diretamente relacionado com a pontuação obtida e seguirá a seguinte regra:

- Quando a nota for igual ou superior a 4 (ou seja, 80% do valor máximo), o servidor obterá 100% da gratificação máxima prevista em lei;
- Caso a nota seja inferior a 4, a parcela individual da GDQI será obtida por meio de uma relação linear decrescente, à medida que a nota da avaliação decresça.
- As notas da avaliação de desempenho serão utilizadas na formulação de ações voltadas para o desenvolvimento dos servidores.

## **Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados**

### i) Aspectos gerais

Encerrado o primeiro ciclo em 31 de maio de 2008, e cumpridas quase todas as etapas do segundo ciclo (1º de junho de 2008 a 31 de maio de 2009), já se pode observar sensível melhora quanto aos seguintes itens: 1) ampliação do diálogo e da comunicação entre servidores e dirigentes, permitindo maior clareza, participação e harmonia na relação; 2) disposição de um registro escrito para dar apoio a decisões quanto ao desenvolvimento do servidor em sua carreira; 3) clareza e transparência, para todos os servidores, quanto a deveres e responsabilidades, e a expectativa da instituição com relação a cada um; 4) mais evidências sobre as necessidades de aperfeiçoamento e capacitação dos servidores, e sobre as conveniências de mudanças de localização de servidores para melhor aproveitamento de suas capacidades; 5) um processo de avaliação de desempenho que se pretende consequente e criteriosamente construído melhora a percepção das organizações por parte da sociedade como instituições avançadas, sérias e modernas.

A direção do Inmetro tem sido solicitada para entrevistas por vários órgãos da imprensa e tem figurado em textos de alguns prestigiosos articulistas, bem como para apresentar seu sistema a organizações públicas e privadas (Conferência Nacional de RH do setor público, Casa da Moeda, FNDE, Gespública, AGU, Congresso Nacional do MBC, Fórum Nacional de

Competências e Gestão por Resultados, Seminário Remuneração Estratégica, e outros).

ii) Relatório do 1º Ciclo da Avaliação de Desempenho Individual do Inmetro.

O resultado final das avaliações feitas pelo CAD para este primeiro ciclo foi: dos 733 servidores avaliados, 528 servidores ficaram com notas maiores ou iguais a 4 e menores ou iguais a 5 ( $4 \leq N \leq 5$ ); 194 servidores ficaram com notas maiores ou iguais a 2 e menores que 4 ( $2 \leq N < 4$ ); e 11 servidores ficaram com notas menores que 2 ( $N < 2$ ).

### **Lições aprendidas**

#### **Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados**

A rigor, não foram encontrados obstáculos nem para a criação nem para a implantação do Siadi. O processo transcorreu em clima de intensos debates, mas com serenidade e equilíbrio, tanto por parte dos servidores quanto pela alta administração do Inmetro. O arranjo institucional dos grupos de trabalho e das reuniões setoriais e plenárias se mostrou eficiente e altamente produtivo. Algumas questões de natureza jurídica foram resolvidas em conjunto com a Secretaria de Recursos Humanos do MP e a Procuradoria do Inmetro.

#### **Fatores críticos de sucesso**

1) Fundamentais para o sucesso da iniciativa foram uma forte coesão interna e uma coincidência de propósitos estabelecidos entre a administração e o corpo de servidores, a partir da metodologia adotada para discussão e elaboração da nova carreira e do processo de avaliação.

2) A liderança exercida pela direção, em particular pelo Presidente do Inmetro, foi sem dúvida fator importante para a condução do processo.

3) A implantação do Siadi não teria sido possível sem a revisão do planejamento estratégico institucional, realizada ao longo do ano de 2006, também um processo participativo.

4) Outro fator importante foi o fato de o sistema ter sido desenvolvido baseado em boas práticas internacionais e nacionais para o serviço público, como as experiências da Capes e do CNPq.

5) Houve reconhecimento de que o sistema de avaliação é de fato instrumento de aperfeiçoamento institucional e pessoal, que dignifica e valoriza o servidor público, e que não é instrumento punitivo ou de arbítrio; ao contrário, busca justiça, objetividade, transparência e eficiência.

### **Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?**

Na elaboração do sistema, foram levadas em consideração as principais críticas encontradas na literatura quanto aos processos de avaliação implantados no Brasil. Consideramos como marcos de inovação deste projeto:

1) A participação relevante de profissionais externos à instituição nos Comitês de Avaliação, rompendo com a tradição das avaliações conduzidas pelas chefias adotadas no serviço público brasileiro.

2) O sistema é majoritariamente individual, ou seja, parte do reconhecimento vem do desempenho individual (60%) e parte menor vem do desempenho institucional (40%); sem quotas nem curvas forçadas, depende apenas do desempenho.

3) Há forte impacto no salário, com o valor da gratificação por desempenho podendo ser da ordem de 30% do vencimento máximo total do servidor.

4) A avaliação é realizada em duas etapas principais: a) plano de trabalho acordado entre servidor e chefia imediata, com aval de instância superior e dos Comitês de Avaliação, que contam com a participação majoritária de representantes de outros órgãos públicos e privados; b) avaliação de desempenho sobre o que foi pactuado nos planos de trabalho de cada servidor.

5) A promoção de alinhamento das atividades de cada servidor com os objetivos estratégicos e os processos específicos da instituição.

6) O Siadi consegue organizar as atividades pactuadas pelo servidor de tal forma que elas se compatibilizem com sua posição na carreira e sejam coerentes com o seu nível de formação profissional.

7) É um processo de gestão de pessoas pautado em regras e critérios claros, com transparência tanto para o público interno como para toda a sociedade.

8) O processo pode e deve sempre ser adaptado a novas exigências e circunstâncias.

### ***Responsável***

Oscar Acselrad  
Diretor de Planejamento e Desenvolvimento

### ***Endereço***

Av. N. Sra. das Graças 50, Xerém. Duque de Caxias – RJ. CEP: 25.250-020  
Telefone: (21) 2679 9840  
Fax: (21) 2679 9841  
oacselrad@inmetro.gov.br

### ***Data do início da implementação da iniciativa***

Dezembro de 2007

### **Nota**

<sup>1</sup> Texto base da Conferência Nacional de RH no Setor Público – Julho 2009



*Área temática*

# **Melhoria dos processos de trabalho**



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

*Secretaria de Educação Superior  
Ministério da Educação*

Com o objetivo de elevar a qualidade do ensino superior do país, em 2006 o Ministério da Educação (MEC) iniciou um movimento de “reinvenção processual” em três dimensões: i) jurídica, com a reformulação da legislação aplicável aos processos regulatórios da educação superior; ii) organizacional, implementando mudanças na dinâmica e no desenho das rotinas de trabalho; e iii) tecnológica, com a implementação do sistema eletrônico e-MEC de operacionalização dos procedimentos de regulação. A tríplice iniciativa permitiu, a um só tempo, trazer segurança jurídica, transparência, credibilidade e celeridade ao processo. Isso possibilitou a criação de ambiente propício ao salto qualitativo que o MEC pretendia dar em relação tanto ao condicionamento do funcionamento de instituições e cursos superiores quanto à comprovação da excelência de sua operação. O objetivo finalístico foi atingido de maneira satisfatória, podendo-se dizer que está em curso a institucionalização de uma cultura da qualidade da educação superior.

## Caracterização da situação anterior

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

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

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

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)<sup>1</sup>

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

Para atingir os níveis de qualidade apontados pela regulação, é necessário o tratamento adequado dos dados, das informações e dos conhecimentos gerados por esse processo. Isso requer a construção de uma matriz lógica de captura, cadastro, disponibilização, atualização e acesso desses dados, informações e conhecimentos, por meio do uso de ferramentas informatizadas

que simplifiquem a dinâmica de trabalho e deem transparência às ações da administração pública, possibilitando seu uso estratégico como subsídio à tomada de decisão e ao controle social. A construção dessa matriz lógica e sua consequente transformação em ferramenta computacional demandam a revisão das rotinas de trabalho, desde os fluxos dos processos até as regras que os condicionam (prazos, atores envolvidos etc.).

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

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

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

A associação desses fatores a outros problemas estruturais (falta de pessoal, por exemplo) provocava a demora na análise e na conclusão dos processos

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

1) Morosidade e acúmulo de processos – o processo de trabalho anterior, realizado pelo sistema SAPIEnS, ocorria, simultaneamente, com dados apresentados em meio eletrônico e em papel, mas era orientado apenas segundo a lógica da tramitação em papel. O tempo de tramitação era imprevisível, podendo variar de alguns meses a um ou dois anos, sendo mais frequente ocorrer em mais de um ano. No momento da implantação do e-MEC, havia um passivo de mais de 10 mil processos regulatórios pendentes.

2) Fragmentação do processo decisório – o processo que leva à edição do ato autorizativo envolve seis órgãos diferentes no MEC: as Secretarias de Educação Superior, Educação Tecnológica e Educação a Distância, além do Inep, o Conselho Nacional de Educação (CNE) e o Gabinete do Ministro. Há ainda o envolvimento das IES, na instrução dos processos autorizativos<sup>2</sup>, e dos órgãos de regulamentação profissional, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Conselho Nacional de Saúde (CNS), que devem opinar sobre a oferta de cursos em suas respectivas áreas. Nesse processo decisório, havia zonas de superposição e/ou indefinição de competências, no que diz respeito à atribuição específica de cada ator no processo regulatório, o que dificultava a produção de decisões unânimes e coerentes.

3) Ausência de padrões de análise e decisão – os documentos solicitados às instituições, assim como as rotinas de trabalho internas à SESu, não eram padronizados, de modo que o processo tramitava com grande dificuldade.

4) Retrabalho e ineficiência – era grande o volume de tarefas repetidas e constante o trabalho de recuperação de informações anteriores, pois os técnicos não se sentiam seguros em relação aos dados disponíveis (no sistema e no processo físico), como subsídio ao processo decisório. Isso significava demora na tramitação e alto índice de retrabalho.

5) Ausência de transparência – o processo eletrônico e em papel do sistema SAPIEnS, a ausência de padrões definidos de análise e decisão, e a falta de fluxo preordenado, consistente e com limites de prazo para cada fase dificultavam o controle das autoridades do MEC e o acompanhamento da tramitação dos processos pelos interessados diretos (instituições de ensino superior, alunos e comunidade em geral). Problemas durante a tramitação, percebidos apenas ao final, faziam com que o processo retornasse às fases iniciais para ser sanado, o que gerava atrasos e reordenamento do seu andamento. Isso dificultava a garantia da sequência de protocolo, não sendo possível dar seguimento aos processos, de acordo com a ordem de entrada. Em consequência, havia muita desconfiança de instituições quanto à lisura dos procedimentos.

### **Descrição da iniciativa**

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

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

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

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

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

Como o e-MEC foi desenvolvido para ambiente acessível pela internet, isso permite que o público acesse as informações sobre o andamento dos

processos, bem como a relação de instituições credenciadas e de cursos autorizados e reconhecidos, além dos dados sobre os atos autorizativos e os elementos relevantes da instrução processual. O preenchimento dos dados de pedidos de atos autorizativos, feitos pelas instituições no sistema, bem como toda informação agregada durante a movimentação dos processos (de credenciamento e credenciamento de instituições; autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos), pelas diversas fases de análise e avaliação, são mantidos atualizados no banco de dados e estão disponíveis para os usuários internos e externos, conforme o perfil de acesso.

### **Objetivos a que se propõe e resultados visados**

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

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

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

A implementação do Sistema Informatizado e-MEC tem o objetivo de tornar mais consistente e eficiente a atuação do MEC, a fim de permitir: melhor

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

### **Público-alvo da iniciativa**

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

1) Público direto – instituições de educação superior (IES), que requerem no sistema os atos autorizativos de cursos e o credenciamento, recredenciamento de instituições.

2) Público beneficiário – alunos, que podem acompanhar as condições nas quais determinado curso foi autorizado, se é reconhecido ou teve seu reconhecimento renovado. Assim, o aluno pode fiscalizar de perto o funcionamento do curso em que está matriculado ou no qual pretende ingressar. A informação oficial do MEC, facilmente disponível, gera ambiente de transparência inédito.

3) Público interessado – empresas e instituições públicas e privadas, que necessitam de pessoal formado e qualificado. Foi desenvolvida uma funcionalidade no sistema, específica para possibilitar a consulta, a análise e a inserção de parecer sobre a abertura de cursos no âmbito da competência

dos órgãos de regulamentação profissional, como, por exemplo, a OAB para os cursos de Direito, e o CNS para os cursos de Medicina, Odontologia e Psicologia. Um ambiente de maior rigor entre o MEC e as instituições colabora para a elevação da qualidade da formação.

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

### **Concepção e trabalho em equipe**

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

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

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

## Ações e etapas da implementação

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

Período	Etapa
Jan – Fev 2006	I - Diagnóstico e elaboração de proposta de melhoria <sup>3</sup> das dimensões jurídica e organizacional.
Mar 2006	II - Implementação da nova base legal (Decreto nº 5.773).
Abr – Ago 2006	III – Levantamento dos requisitos e funcionalidades básicas do sistema informatizado.
Ago 2006 – Jan 2007	IV – 1ª Fase de desenvolvimento do sistema informatizado.
Fev 2007	V – Homologação e implementação do sistema informatizado.
Jan 2007 – Dez 2008	VI – Implementação gradual das melhorias na dimensão organizacional.
Fev – Ago 2007	VII – Desenvolvimento do módulo de avaliação do Inep.
Set – Out 2007	VIII – 1ª Fase de revisão das dimensões jurídica e organizacional.
Nov – Dez 2007	IX – Implementação da revisão das dimensões jurídica e organizacional (Portaria Normativa nº 40).
Dez 2007	X – Implementação da Certificação Digital.
Em curso	XI – Integração de sistemas (Avaldo Inep, SIEDSUP, BASIS, Cadastro Nacional de Docentes, base de normas legais).

## **Recursos utilizados**

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

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

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

*Recursos tecnológicos* – a) Ambiente de hardware<sup>4</sup>: o sistema utiliza dois servidores Intel XEON X5365, 16 Gb de ram, 140 Gb de Hd para a aplicação web, com balanceamento de carga. b) Banco de dados: o sistema utiliza dois servidores Intel XEON X5365, 16 Gb de ram, 140 Gb de Hd, sendo que um deles funciona como *Warm Standby*. O servidor de tráfego de dados utiliza *link* com a internet de alta capacidade, gerenciado por servidores com balanceamento de tráfego. Além disso, há um servidor *Storage*, para armazenamento de documentos da aplicação, e um servidor de *backup*. c) Software: utilizou-se sistema operacional Linux Ubuntu 4.1.2-0; linguagem de programação PHP 5.2.1; e banco de dados PostgreSQL 8.3, com controle de versão de software Subversion 1.4. d) Metodologia de desenvolvimento e documentação de software: utilizaram-se artefatos de UML e RUP. e) Gerenciamento de projetos: utilizou-se metodologia MDS do MEC, baseada no PMBOK e outros.

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

Todas as ferramentas utilizadas para o desenvolvimento são encontradas em banco de software livre. A equipe de TI foi contratada especificamente

para o desenvolvimento do sistema e a alocação dos consultores realizou-se no próprio MEC. Sendo assim, a propriedade da tecnologia é do ministério, não exigindo o pagamento de licenças para o seu uso. Além disso, o e-MEC foi desenvolvido sob o conceito de orientação-objeto, dispondo de funcionalidades comuns a todos os seus módulos – cadastro de usuários, controle de *workflow*, perfil, *login*, menu, interface visual, formulários, ferramentas de ajuda ao usuário, instrumento de auditoria com histórico de execução por usuário, e ferramenta de estatística de acesso. Pode-se afirmar, então, que a solução tecnológica objetivou a reutilização de componentes, possibilitando a construção ágil de novas funcionalidades e módulos com uma equipe relativamente reduzida.

### **Caracterização da situação atual**

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

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

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

O principal método de monitoramento do Sistema e-MEC é a realização de reuniões periódicas entre a secretária de Educação Superior, o diretor de TI, o diretor de Regulação da Educação Superior, a célula de desenvolvimento do e-MEC e os usuários internos (especialmente do MEC e do Inep), para tratar dos eventuais erros identificados no sistema e das melhorias evolutivas. Nessas reuniões, sempre participaram as equipes das áreas finalísticas, usuárias do sistema e envolvidas com os processos de regulação (análise, avaliação, supervisão, legislação e normas), além de atores envolvidos com os sistemas de atendimento do MEC, que prestam informações e orientam os usuários externos. Também existe a atividade de acompanhamento do desenvolvimento, em que os envolvidos estabelecem contato direto com a equipe executora. Há ainda pontos de controle de desenvolvimento, quando se reúnem os atores envolvidos para validar o desenvolvimento realizado. Outro mecanismo de monitoramento muito utilizado é a análise das estatísticas de atendimento, gerada pela equipe de suporte da Coordenação-geral de Orientação e Controle (CGOC), que classifica as demandas evolutivas e corretivas, bem como as sugestões dos usuários. Importante notar que o envolvimento direto do ministro e do secretário-executivo e a coordenação feita pela secretária de Educação Superior foram determinantes para a evolução e o sucesso da implementação das mudanças necessárias. A participação dessas autoridades também viabilizou e fortaleceu as parcerias necessárias para o alcance dos objetivos.

## **Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados**

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

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

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

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

4) Celeridade na análise dos processos – O Sistema e-MEC organiza as fases de análise e decisão, realizadas pelos diversos órgãos do MEC, de forma mais efetiva, quando cria a possibilidade de colocar em paralelismo atividades independentes, que no sistema anterior eram ordenadas em sequência. Como são independentes, podem ser desenvolvidas simultaneamente, possibilitando a redução do tempo de tramitação. São três os tipos de análise no processo de regulação do ensino superior: i) análise documental; ii) análise regimental; e iii) análise do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI). Esse tipo de análise possibilitou redução de até 70% do tempo antes despendido nas

apreciações sucessivas. Na lógica do SAPIEnS, os processos demoravam, em média, 346 dias, desde a data de protocolo até o início da análise do PDI. No e-MEC, as três análises se iniciam simultaneamente em 46 dias, a contar da data em que o processo foi protocolado.

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

6) Integração de atividades e de sistemas – Todo o ciclo do processo de regulação do ensino superior, que compreende atividades desenvolvidas por diferentes atores (MEC, Inep, CNE), foi articulado e integrado. Vários sistemas que subsidiavam as atividades de regulação do ensino superior (Aval – do Inep –, SAPIEnS, Cadastro de Docentes e BASIS) foram integrados ao e-MEC, de modo que todos os atores que atuam com o processo de regulação acessam e alimentam a mesma base de dados. Isso permitiu elevar a confiabilidade, a segurança e a qualidade da informação de regulação, bem como possibilitou o uso inteligente dessa informação para fins de supervisão e avaliação.

## **Lições aprendidas**

### **Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados**

As principais dificuldades dizem respeito à construção de relações de confiança em substituição ao medo. Processos de mudanças provocam

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

### **Fatores críticos de sucesso**

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

### **Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?**

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

de dados para outras modalidades de autorização expedidas pelo poder público. A ferramenta de TI desenvolvida facilita a reprodutibilidade, uma vez que o sistema é parametrizável, possibilitando ao administrador a utilização da estrutura principal, com a definição de setores, órgãos e perfis de usuários customizados.

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

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

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

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

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

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

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

### ***Responsável***

Maria Paula Dallari Bucci  
Secretária da Educação Superior

### ***Endereço***

Esplanada dos Ministérios Bl. L - Ed. Sede - 3º andar sala 300  
Brasília- DF, CEP: 70.047-900  
Telefone: (61) 2104-8704  
Fax: (61) 2104-9222  
E-mail: maria.paula@mec.gov.br

### ***Data do início da implementação da iniciativa***

Janeiro de 2006

### **NOTAS**

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

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

<sup>3</sup> i) reformulação da legislação; ii) redesenho dos processos de trabalho.

<sup>4</sup> A descrição do ambiente de hardware diz respeito aos equipamentos disponibilizados durante a implementação do sistema. Houve substancial melhoria da estrutura tecnológica de hardware nos últimos cinco meses.



*Área temática*

**Planejamento, orçamento,  
gestão e desempenho  
institucional**



# Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento em Segurança Pública

*Secretaria Nacional de Segurança Pública  
Ministério da Justiça*

Visando subsidiar o processo de gestão do Sistema Único de Segurança Pública, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) investe esforços, desde 2003, na criação de sistemas nacionais de coleta de dados, na modernização da infraestrutura de TI e na qualificação dos profissionais para a produção desses dados e o desenvolvimento de insumos, a fim de auxiliar na distribuição de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública. Todas essas iniciativas compõem o Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento em Segurança Pública. Em parceria com profissionais e pesquisadores da área e gestores de outros órgãos públicos, foi estruturada uma nova forma de fazer segurança pública. As ações começaram a ser baseadas em diagnósticos; a distribuição de recursos passou a obedecer um sistema de incentivos calcado em indicadores estatísticos, fundamentais na construção do conhecimento necessário para aprimorar a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas de segurança. Paralelamente, procurou-se difundir a cultura da transparência e divulgação de estatísticas criminais.

## Caracterização da situação anterior

A história do sistema policial brasileiro no século XX foi marcada pela oscilação entre autonomia estadual e controle federal das polícias. Nesse contexto, a gestão das políticas de segurança pública sempre evidenciou uma ausência de mecanismos institucionais de incentivo à cooperação e articulação sistêmica entre os órgãos de segurança pública. Na década de 1990, entretanto, diante do aumento da cobrança da sociedade por uma ação mais ativa na área de segurança pública, o governo federal viu-se forçado a mudar essa postura. Em 1997, foi criada a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). Em junho de 2000, foram anunciadas, pela primeira vez, as diretrizes e propostas de um Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) para o Brasil e instituiu-se o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP). Por fim, desde 2003, a Senasp vem investindo esforços na implantação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

A criação do Susp teve como principal objetivo a institucionalização do sistema de segurança pública no Brasil, segundo os princípios do federalismo. Nesse contexto, o Susp pautaria a construção de padrões ideais de articulação sistêmica entre os órgãos de segurança pública e de conduta tático-operacional dos profissionais de segurança pública; a implantação de um sistema de gestão orientado para o alcance de resultados efetivos; a promoção de ações e políticas de segurança pública, orientadas pelos princípios de cidadania e direitos humanos; e uma descentralização política, visando melhorar a qualidade da prestação do serviço e aumentar o grau de *accountability*. O fato de a Senasp ter assumido a responsabilidade de gerir o Susp, fez com que ela empreendesse esforços no sentido de deixar de ser apenas um banco de distribuição dos recursos do FNSP e passasse a executar nacionalmente as tarefas concernentes ao ciclo da gestão das ações e políticas de segurança pública.

Com isso, houve a criação do Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento em Segurança Pública (SNGCSP), a partir de um diagnóstico do sistema de coleta de dados existente na Senasp. Foram identificados problemas na

estrutura de coleta e análise de dados estatísticos, tanto da Senasp quanto dos órgãos de segurança pública. Entre os principais problemas destacam-se: precariedade da arquitetura da base de dados e da infraestrutura de TI; baixa rotinização nas etapas de gestão da coleta e análise de dados estatísticos; subutilização dos dados sistematizados para a produção de subsídios no processo de gestão das políticas de segurança pública; falta de padronização nacional nos sistemas de categorização dos registros, por exemplo: ocorrências criminais; e falta de transparência do conhecimento produzido, tanto para a sociedade quanto para os próprios gestores de segurança pública.

### **Descrição da Iniciativa**

A nova perspectiva de ação para a Senasp gerou a necessidade da criação de um Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento em Segurança Pública, que fosse capaz de produzir o conhecimento necessário para subsidiar a execução de tarefas gerenciais. O primeiro passo, nesse sentido, foi desenvolver um diagnóstico detalhado do sistema de coleta de dados existente na Senasp até 2003, em relação à sua qualidade, consistência interna e rendimento analítico. A partir dos problemas operacionais identificados, a secretaria orientou o projeto, que procurou respeitar a autonomia dos entes federados e as realidades institucionais. Todas as ações visavam institucionalizar o processo de coleta, sistematização, análise, divulgação e intercâmbio de dados; construir uma relação de confiança e credibilidade entre a Senasp e os gestores dos órgãos de segurança pública; e, com isso, enraizar a política de gestão do conhecimento.

### **Objetivos a que se propôs e resultados visados**

Visando consolidar a profissionalização na gestão das políticas de segurança pública federais, estaduais e municipais, e pautando a execução das ações pela busca científica da solução de problemas – a partir de práticas inovadoras,

integradas e participativas –, a criação do Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento em Segurança Pública (SNGCSP) observou as seguintes diretrizes: 1) Promover a credibilidade, a integridade e a qualidade das informações oficiais e, com isso, contribuir para reforçar a confiança pública nos órgãos de segurança pública e justiça criminal; 2) Democratizar o acesso às informações institucionais, administrativas e operacionais dos órgãos de segurança pública, para viabilizar o monitoramento e a participação responsável dos cidadãos; 3) Servir como instância de integração dos órgãos de segurança pública e justiça criminal, e desses com outros atores governamentais e não governamentais, inclusive com a sociedade civil, promovendo a gestão do conhecimento (produção, análise e utilização das informações) como condição fundamental para a renovação e modernização continuada dos órgãos de segurança pública; 4) Atuar como instrumento de gestão para planejamento, execução e avaliação de políticas de segurança pública nacionais, regionais e locais, de forma a possibilitar o seu aperfeiçoamento e monitoramento responsável e qualificado por parte dos operadores e dirigentes dos respectivos órgãos; 5) Promover, por meio da difusão da cultura do uso operacional da informação, a melhoria dos padrões de eficiência, eficácia e efetividade dos órgãos de segurança pública, assim como a sua inovação; e 6) Incorporar outras fontes de informações, além das provenientes das polícias, acrescentando outros produtores de dados fundamentais para compreensão e atuação sobre as dinâmicas sociais da criminalidade, em uma perspectiva de gestão local.

### **Público-alvo da iniciativa**

A informação constitui a principal ferramenta de ação das organizações de segurança pública e, para isso, deve ser sistematizada de maneira a garantir sua qualidade e disponibilidade. A criação do SNGCSP está vinculada necessariamente à integração de diversos atores que produzem e/ou utilizam informações direta ou indiretamente relacionadas à segurança, levando em

conta vários níveis de gestão e integração (multissetorial, inter e intragovernamental), os quais estão agregados em três dimensões básicas: planejamento, execução e avaliação.

Assim sendo, são públicos potenciais: secretarias e departamentos do Ministério da Justiça e de outros ministérios (Cidades, Educação, Saúde); secretarias especiais de Direitos Humanos (SEDH), de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e de Políticas para as Mulheres (SPM), da Presidência da República; secretarias estaduais de Segurança Pública, Justiça e Direitos Humanos; polícias e guardas municipais; ouvidorias e corregedorias; universidades, institutos e centros de pesquisa; Poder Judiciário; Ministério Público (MP); sistema penitenciário e sociedade civil.

### **Concepção e trabalho em equipe**

O projeto foi conduzido pela Senasp e elaborado a várias mãos. O planejamento do sistema foi realizado com base nas consultas aos entes federados e instituições envolvidas, nos diagnósticos técnicos e no mapeamento do estágio da produção de informações da área de segurança no país. A parceria com os órgãos de segurança pública levou à criação de uma rede que articula gestores em estatística, comprometidos em alcançar resultados efetivos.

A estruturação do sistema contou, ainda, com o levantamento das experiências internacionais (Estados Unidos, Colômbia, Canadá etc.) e com as recomendações da Organização das Nações Unidas (ONU), publicadas, em 2002, no *Manual for the Development of a System of Criminal Justice Statistics*. Tendo a busca do consenso como premissa de relacionamento com os entes federados, a Senasp operou de modo a incorporar e compatibilizar as recomendações convergentes e divergentes por esses elaboradas. Para isso, organizou diversos encontros temáticos envolvendo os gestores de segurança, os especialistas e a equipe da Senasp.

A incorporação do conhecimento prático desses atores que tornou possível construir um sistema de gerenciamento de informações factível, de baixo custo e adaptado à heterogeneidade dos estados.

### **Ações e etapas de implementação**

Sete aspectos foram considerados prioritários na implantação do sistema, como ferramenta de trabalho para a execução do ciclo de gestão das ações de segurança pública, e mereceram tratamento especial por parte da equipe da Senasp: 1) Desenvolver um processo de padronização mínima dos códigos e procedimentos relacionados à constituição do sistema de estatística criminal dos estados; 2) Promover uma política ampla de valorização dos mecanismos de gestão do conhecimento; 3) Gerar um sistema de monitoramento da qualidade dos dados coletados; 4) Ganhar legitimidade frente aos responsáveis pela geração da informação; 5) Garantir neutralidade política; 6) Definir uma política clara de relação com o público interno e externo; e 7) Garantir equilíbrio entre o conteúdo da base e o esforço para geração da informação. A implementação do SNGCSP foi dividida em três conjuntos de atividades, envolvendo: a) implantação e gestão de sistemas nacionais de coleta de informações; b) qualificação das condições de trabalho nos ambientes de produção dos dados, em âmbito nacional, estadual e municipal; e c) produção de conhecimento e subsídios técnicos para aperfeiçoar a gestão do Susp, no contexto da Senasp e dos demais órgãos de segurança pública.

Entre os sistemas nacionais de coleta de informações até então implantados, destaca-se o Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC), que prevê a criação de seis módulos que se inter-relacionam dentro de uma perspectiva de gestão. Enquanto o módulo Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública visa coletar o que os órgãos fazem (ocorrências registradas, inquéritos abertos e concluídos, ações de prevenção, carros recuperados etc.), o módulo Perfil das Organizações de Segurança Pública procura sistematizar os recursos

utilizados para executar essas ações, quais sejam: efetivo, armas, viaturas, equipamentos de proteção, recursos financeiros etc.. Já o módulo Fluxo do Sistema de Justiça Criminal busca caracterizar a articulação entre os órgãos na perspectiva de gestão de processo – ocorrências nas polícias militares (PMs), inquiridos nas polícias civis (PCs), denúncias no MP, pessoas condenadas no Judiciário e pessoas presas no sistema prisional.

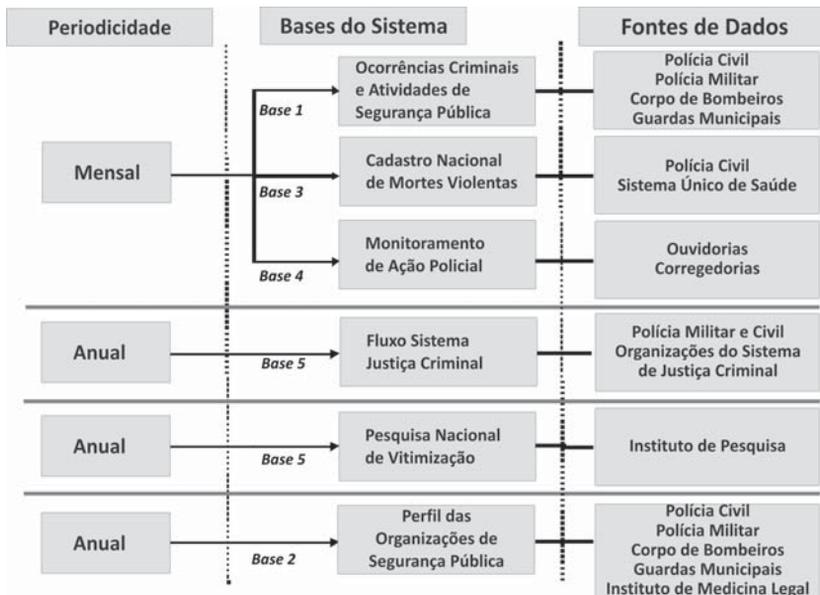


Figura 1: Arquitetura do SINESPJC

O módulo Pesquisa Nacional de Vitimização foi criado diante do alto sub-registro das ocorrências criminais (resultante do descrédito da polícia perante a população brasileira), da necessidade de conhecer de fato a situação da segurança pública no Brasil, e da avaliação da população sobre o atendimento e os resultados produzidos pelas ações dos órgãos de segurança pública.

Por fim, há outros dois módulos que se destacam por serem bastante focalizados. O módulo Monitoramento da Ação Policial, que visa subsidiar o acompanhamento das ações realizadas pelas ouvidorias e corregedorias policiais no controle da conduta tático-operacional; e o Cadastro Nacional de Mortes Violentas, o qual busca construir um banco com dados de vítimas, agressores e locais do crime para aperfeiçoar a ação de prevenção a homicídios. Destaca-se, ainda, o Sistema de Monitoramento da Implantação do Susp, criado com o objetivo de promover monitoramento anual de como as principais ações preconizadas pelo programa do governo federal, em relação à implantação do Susp, vêm sendo executadas pelos órgãos estaduais de segurança.

Nesse contexto, a coleta de dados observa critérios qualitativos a respeito da situação de execução das ações, graduando-as em termos de execução plena, intermediária e não execução. Outro sistema importante é o “Observatório Democrático de Práticas de Prevenção”, disponível na internet e atualmente com uma base de dados que agrega mais de 200 práticas. O cadastro envolve a caracterização minuciosa de todo o processo de execução da prática, do diagnóstico, das dificuldades enfrentadas na execução, dos resultados alcançados, da identificação dos gestores da prática e das formas de contato com essas pessoas.

Em relação à qualificação das condições de trabalho nos ambientes de produção dos dados, houve a criação da equipe nacional de gestores de estatística, que conta, atualmente, com mais de 80 gestores, responsáveis pela coleta dos dados nos órgãos de segurança. Esses profissionais passam por processos de capacitação e, em reuniões anuais, fazem contribuições para o aperfeiçoamento do sistema. Também foram oferecidos cursos de análise criminal, presenciais e a distancia, para qualificar o conjunto de profissionais que atua na área de produção e de análise de dados nos órgãos nacionais, estaduais e municipais de segurança pública. Por fim, o aperfeiçoamento da estrutura de TI é promovido por meio do repasse, via convênio, de recursos do FNSP para os estados e municípios. Recentemente, iniciou-se o projeto de construção de um Sistema Nacional de Registro de Ocorrências, para ser oferecido gratuitamente a todos os órgãos de segurança pública.

Quanto à produção de conhecimento e subsídios técnicos para aperfeiçoar a gestão do Susp, há dois conjuntos específicos de ações. Um deles aborda a institucionalização de um sistema de distribuição de recursos financeiros para os órgãos de segurança pública, pautado pelos dados e informações coletadas pelo Sistema. Essa forma de repasse ocorre com os recursos do FNSP, desde 2004, e passou a ser utilizada na distribuição dos recursos do Pronasci, em 2009.

O outro conjunto de ações refere-se à elaboração de índices para pautar a doação de equipamentos. Em 2004 e 2005, formatamos um índice para selecionar as delegacias de Proteção à Criança e ao Adolescente e as delegacias de Atendimento à Mulher que deveriam receber um *kit* de equipamentos, devido à precariedade das condições de trabalho. Em 2008, foram criados índices para pautar a distribuição de bafômetros aos estados e determinar o número de policiais que cada unidade da federação deve ceder para o efetivo da Força Nacional.



Figura 2: Componentes do Índice de Distribuição de Recursos do FNSP

Além da produção desses insumos práticos de gestão, as informações coletadas têm sido utilizadas: na elaboração de conhecimento científico, para subsidiar os processos de planejamento e avaliação de resultados das políticas de segurança; na produção de dados, que possam ser divulgados pela mídia e também subsidiar a gestão de órgãos públicos de outras áreas e trabalho da academia.

## **Recursos utilizados**

### **Descrição dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos**

*Recursos humanos:* Mais de 80 profissionais dos órgãos de segurança pública foram designados para a produção das informações, sob indicação dos secretários estaduais de Segurança Pública. A equipe da Senasp, que atua diretamente na gestão do SINESPJC, é relativamente pequena. São 12 profissionais, envolvendo sociólogos, economistas, geógrafos, advogados, cientistas da computação e estagiários de outras áreas.

*Recursos financeiros:* Os recursos financeiros – da ordem de R\$ 250 mil – foram alocados fundamentalmente no pagamento de consultores para a criação de ferramentas computacionais que efetivassem a coleta e a divulgação de informações e das metodologias de padronização dos processos. Além disso, a melhoria das condições de produção das estatísticas foi colocada entre os requisitos formais para a celebração de convênios com recursos da Ação Gestão do Conhecimento.

*Recursos materiais e tecnológicos:* Enquanto parte do processo de coleta de informações é realizada via papel, outra é digitada diretamente pelos gestores de estatística, em sistemas disponibilizados via internet. Desde o início das atividades de criação do sistema, os processos de coleta foram empreendidos em parceria com a Rede Infoseg<sup>1</sup> e, por essa razão, não houve necessidade de investir na criação de Datacenter próprio<sup>2</sup>. A Rede Infoseg possui uma superestrutura de Tecnologia da Informação para integrar todos

os órgãos estaduais de segurança pública do Brasil. No escritório da equipe da Senasp, há apenas a estrutura para efetuar a análise dos dados.

Porque considera que houve utilização eficiente dos recursos na iniciativa?

O funcionamento do sistema em si pressupõe pequena equipe de trabalho.

Ademais, a partir de um esforço contínuo de negociação com os gestores das secretarias estaduais, conseguiu-se promover o uso dos recursos do FNSP – repassados via convênio – para o aperfeiçoamento das estruturas de produção de estatística, tanto na compra de equipamentos quanto na capacitação dos profissionais. A um custo bastante baixo foi possível criar subsídios efetivos para a profissionalização da gestão das ações de segurança pública.

### **Caracterização da situação atual**

O Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento em Segurança Pública (SNGCSP) hoje é formado por um conjunto de iniciativas que incluem a criação de sistemas para coleta de dados, a qualificação dos profissionais para a produção e concretização desses dados, assim como a modernização da infraestrutura de TI. Além disso, a Senasp apoia o desenvolvimento de insumos para facilitar a distribuição de recursos do FNSP.

### **Método de monitoramento e avaliação de resultados e indicadores utilizados**

O funcionamento do SNGCSP possui três áreas específicas, em que as atividades de monitoramento e avaliação de resultados são empreendidas: o processo da coleta e a qualidade das informações sistematizadas nacionalmente; o uso efetivo dos subsídios produzidos nas ações do Susp; e a efetiva melhora das condições de produção das estatísticas nos órgãos de segurança.

Em relação ao processo da coleta e à qualidade das informações sistematizadas, são desenvolvidos os seguintes instrumentos de controle da qualidade dos dados recebidos e dos resultados alcançados na coleta:

- Para cada módulo dos sistemas implantados, é monitorada a porcentagem de órgãos de segurança pública que encaminham periodicamente as informações solicitadas.

- Para os módulos do SINESPJC, há o monitoramento baseado na identificação de números discrepantes. Baseados nos princípios da curva normal, os valores mais dispersos em relação à média são identificados e solicita-se aos gestores de estatística a verificação da validade do dado. Quando todos os dados estão dentro dos parâmetros estabelecidos pela curva normal, há 0% de discrepância.

- Para o módulo “Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública” do SINESPJC, verificam-se três outros itens: 1) A cobertura da informação coletada, tendo em vista o percentual de unidades operacionais do órgão que respondeu ao sistema. Assim, por exemplo, quando todas as delegacias da Polícia Civil de um estado respondem ao sistema, registra-se 100% de cobertura da informação; 2) O grau da resposta, em termos dos campos respondidos. Quando as unidades operacionais da Polícia Militar respondem todos os campos de informação solicitados, por exemplo, há o registro 100% de informações preenchidas; 3) Por fim, especificamente para os homicídios dolosos, faz-se, por meio da análise de regressão linear, uma comparação dos dados da Senasp com os dados coletados pelo Sistema de Informações de Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde. Então, são consultadas duas fontes distintas de informação sobre os homicídios, sendo que a base de dados do SIM já possui mais de 30 anos de coleta e qualidade certificada pela academia.

Sobre o uso efetivo dos subsídios produzidos com os dados do sistema na gestão das ações do Susp, o Tribunal de Contas da União (TCU) elaborou uma análise da adequabilidade dos recursos efetivamente distribuídos para os estados e dos valores do índice de distribuição, elaborado a partir das informações do SINESPJC. A conclusão do relatório foi a de que efetivamente o índice tinha sido utilizado para distribuir os recursos do FNSP para os estados. Nessa auditoria, o TCU elaborou a seguinte consideração:

A distribuição de recursos com base em índices quantitativos e qualitativos apresenta-se como critério objetivo de distribuição dos recursos do FNSP a estados e municípios, tornando mais transparente o processo de alocação desses recursos. Identificada como uma boa prática, deve ser replicada em outros programas do governo federal, gerando eficiência no processo de alocação de recursos. (Relatório de Auditoria TCU – Fiscais n. 485/2007)

No que diz respeito ao monitoramento da efetiva melhora das condições de produção das estatísticas nos órgãos de segurança pública, há a avaliação anual de quatro indicadores:

1) Situação da equipe disponível para atendimento das funções de TI na segurança pública – A situação ideal é que mais da metade da equipe nas PCs e PMs seja constituída por profissionais pertencentes ao quadro da segurança estadual, e qualificados diretamente para atuar na área de TI (curso de 80 horas-aula). Deve haver ainda pelo menos um profissional do quadro qualificado para atuar na área de TI com curso de graduação ou pós-graduação.

2) Situação de implantação de programa, visando integrar o sistema de informações das polícias civis e militares, por meio do registro de ocorrências unificado – A situação ideal é que o Programa de Integração do Sistema de Informações esteja totalmente implantado no estado.

3) Situação dos investimentos do estado em ações de modernização da gestão do conhecimento (ações devem envolver a modernização tecnológica, a capacitação dos profissionais e a implantação ou modernização dos sistemas de gestão da informação) – A situação ideal é que existam projetos financiados pelos estados atendendo todas as ações.

4) Existência de marco legal que preveja a divulgação periódica e constante de estatísticas de criminalidade na internet, em nível estadual, pelas secretarias ou diretamente pelas corporações – A situação ideal é a existência e o cumprimento de marco legal (lei ou decreto estadual) determinando a divulgação periódica de estatísticas.

Foi criado, ainda, o Conselho de Monitoramento das Estatísticas Sistematizadas pelo SINESPJC, constituído por representantes do IBGE, Ipea, ANIPS, Fórum Brasileiro de Segurança Pública e Colégio Nacional de Secretários Estaduais de Segurança Pública. Ele tem a atribuição principal de promover análises da qualidade dos dados coletados e de direcionar ações para fortalecer a institucionalização do sistema e o uso das informações.

### **Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados**

Em relação ao SINESPJC, até o presente momento os módulos “Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública” e “Perfil das Organizações de Segurança Pública” estão plenamente implantados. Em relação ao primeiro módulo, obtêm-se mensalmente informações de 26 polícias civis, desde 2004, e de 19 polícias militares, desde 2006. Em relação ao módulo de perfil organizacional, mais de 1.000 questionários são respondidos anualmente, provenientes de 11 órgãos de segurança pública<sup>3</sup>. Uma parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) foi formalizada em 2009, para dar auxílio no uso dos dados coletados na gestão pública.

A tabela a seguir apresenta o grau de cobertura das informações recebidas das polícias civis em relação ao módulo Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública.

Tabela 1: Controle de Cobertura (2004/2008)

Unidades da Federação	2004	2005	2006	2007	2008
Acre	92,30%	97,50%	100,00%	100,00%	100,00%
Alagoas	98,50%	97,80%	97,29%	97,83%	88,75%
Amazonas	67,40%	84,80%	88,62%	70,08%	
Amapá	91,10%	89,80%	95,30%	55,21%	34,38%
Bahia	99,70%	99,40%	98,45%	98,61%	91,16%
Ceará	95,30%	96,50%	95,28%		
Distrito Federal	95,40%	92,90%	100,00%	100,00%	100,00%
Espírito Santo	63,90%	78,70%	98,84%	91,60%	49,46%
Goiás	96,60%	100,00%	100,00%	100,00%	99,58%
Maranhão	86,70%	100,00%	100,00%	100,00%	
Minas Gerais	83,50%	96,30%	93,29%	99,95%	
Mato Grosso do Sul	100,00%	99,90%	100,00%	100,00%	
Mato Grosso	71,10%	91,60%	99,27%	89,30%	90,13%
Pará	89,60%	99,80%	97,89%	98,45%	
Paraíba	97,60%	91,20%	96,63%	81,48%	78,67%
Paraná					
Pernambuco	97,70%	91,60%	94,13%	98,73%	
Piauí	50,20%	99,20%	100,00%	100,00%	
Rio de Janeiro	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Rio Grande do Norte	65,00%	74,00%	93,51%	91,19%	71,15%
Rio Grande do Sul	100,00%	100,00%	100,00%		
Rondônia	100,00%	95,40%	98,97%	99,10%	94,62%
Roraima	67,50%	96,00%	94,57%	98,46%	86,42%
Santa Catarina	100,00%	91,00%	93,94%	97,78%	98,10%
Sergipe	100,00%	98,60%	91,98%	98,15%	97,07%
São Paulo	99,90%	100,00%	100,00%	100,00%	99,86%
Tocantins	99,90%	98,20%	100,00%	100,00%	100,00%

Há também o resultado de análises comparativas das ocorrências de homicídio, no SINESPJC, e das vítimas registradas no Sistema de Informações de Mortalidade (SIM). A análise de regressão aponta que se pode prever os dados de um sistema a partir dos dados do outro, com uma certeza de 98%.

O módulo Pesquisa Nacional de Vitimização teve sua primeira pesquisa realizada em 2009. O módulo Monitoramento da Ação Policial vem sendo desenvolvido em parceria com a SEDH e resultou na criação de um sistema de gestão de ouvidorias, implantado em 2009. O módulo Fluxo do Sistema de

Justiça Criminal está em fase inicial de execução e tem parceria com o Conselho Nacional de Justiça. O Sistema de Monitoramento da Implantação do Susp está implementado desde 2004, e efetuou avaliações da situação em todas as unidades federadas. Por fim, o Observatório Democrático de Práticas de Prevenção está na internet há mais de cinco anos, atuando como sistema de coleta e difusão de conhecimento sobre a execução de práticas de prevenção, e já possui mais de 200 práticas cadastradas.

O amadurecimento técnico do SNGCSP, em seis anos de funcionamento, contribuiu para o reconhecimento da sua importância e legitimidade como fonte de informação, tanto para pautar a gestão das ações e políticas quanto para difundir conhecimentos sobre a situação de segurança. Inúmeros trabalhos acadêmicos e reportagens foram produzidos utilizando as informações disponíveis. Políticas e ações públicas também foram pautadas pelos diagnósticos elaborados com esses dados. Cabe salientar que a Senasp acabou de elaborar um Sistema Nacional de Indicadores de Desempenho, a ser implantado em 2010, cuja fonte de informação é o SINESPJC.

Último fator que reforça a concepção de que o Sistema tem trazido resultados efetivos para a segurança no Brasil é o fato de que o ele foi utilizado para determinar quais municípios deveriam ser priorizados para receber os recursos do FNSP. A redução de homicídios foi muito maior entre os municípios selecionados para receber os recursos.

## **Lições aprendidas**

### **Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados**

O principal obstáculo para a implementação e funcionamento do SNGCSP foi, desde o início, a inexistência de uma cultura consolidada de gestão pública na área de segurança, em termos dos princípios do gerencialismo. Alguns princípios gerencialistas fundamentais sofrem forte resistência em sua implantação, notadamente: a introdução de mecanismos de avaliação de

desempenho individual e de resultados organizacionais baseados em indicadores de qualidade e produtividade; o estabelecimento do conceito de planejamento estratégico, adequado às mudanças no mundo contemporâneo e capaz de pensar as políticas de médio e longo prazo; e a priorização da profissionalização da burocracia pública. A solução encontrada até o momento é insistir continuamente na difusão do conhecimento e capacitação dos gestores de segurança pública, em relação à necessidade de implantação desses instrumentos de gestão, e, ao mesmo tempo, a buscar fontes externas de informação, para garantir o controle sobre possíveis tentativas de manipulação das informações encaminhadas pelos órgãos de segurança pública.

### **Fatores críticos de sucesso**

Uma das garantias do sucesso da ação foi a criação de um espaço de negociação com os gestores dos órgãos de segurança, tanto na elaboração do sistema quanto na sua gestão. Além de criar uma ferramenta útil para os órgãos de segurança pública, essa ação permitiu conquistar a confiança dos gestores de estatística, no sentido de buscar continuamente o aperfeiçoamento do SNGCSP. Outro ponto importante é o fato de, atualmente, o Brasil vivenciar um processo claro de profissionalização da gestão pública, com diminuição da resistência no uso dos mecanismos de gestão orientada por resultados.

Porque a iniciativa pode ser considerada uma inovação?

O SNGCSP fez com que as políticas e as ações de segurança pública passassem a ser baseadas em diagnósticos dos problemas nacionais, e o processo de distribuição de recursos fosse pautado por um sistema de incentivos, difundido nacionalmente e calcado em indicadores estatísticos – fundamentais na construção do conhecimento necessário para aprimorar a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas de segurança em âmbito nacional, estadual e municipal. Dessa forma, regras objetivas foram criadas para distribuição de recursos do FNSP para as unidades da federação. Paralelamente, difundiu-se a cultura de transparência e divulgação de estatísticas criminais, em contraposição às práticas comuns de manter

informações em sigilo por razões “de segurança”. Hoje, são disponibilizadas à sociedade, à academia e aos gestores de outras áreas de governo.

### ***Responsável***

Marcelo Ottoni Durante  
Coordenador-geral de Pesquisa e Análise da Informação

### ***Endereço***

Ministério da Justiça Edifício Sede sala 506 – Bloco T  
Esplanada dos Ministérios  
Brasília- DF, CEP: 70.064-900  
Telefone: (61) 2025 3635  
marcelo.durante@mj.gov.br

### ***Data do início da implementação da iniciativa***

Agosto de 2003

### **NOTAS**

<sup>1</sup> A Rede Infoseg é a Rede de Integração Nacional de Informações de Segurança Pública, Justiça e fiscalização. Essa rede é uma estrutura de links capilarizada nos 26 Estados da Federação e no Distrito Federal, interligando os órgãos de Segurança Pública, Justiça e de Fiscalização utilizando, para CONSULTA, a internet. Informações acessadas na página eletrônica [www.observatoriodeseguranca.org/files/Rede%20Infoseg.pdf](http://www.observatoriodeseguranca.org/files/Rede%20Infoseg.pdf), em 15/02/2010.

<sup>2</sup> DataCenter é uma modalidade de serviço que oferece recursos de processamento e armazenamento de dados em larga escala. Permite que organizações, de qualquer porte e até mesmo profissionais liberais, possam ter ao seu alcance uma estrutura de grande capacidade e flexibilidade, alta segurança, e igualmente capacitada do ponto de vista de hardware e software para processar e armazenar informações.

Informações acessadas em 28/01/2010, no sítio [www.projetoderedes.com.br](http://www.projetoderedes.com.br)

<sup>3</sup> Polícia Civil, Polícia Militar, Corpos de Bombeiros Militares, Guardas Municipais, Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente, Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher, Instituto de Medicina Legal, Corregedoria, Academia de Polícia Civil, Academia de Polícia Militar, Centros de Formação de Praças.