



Ações premiadas  
no 15<sup>o</sup> Concurso  
Inovação na  
Gestão Pública  
Federal  
2010

ENAP

inovação  
inovação  
inovação

**Ações premiadas  
no 15º Concurso  
Inovação na Gestão  
Pública Federal –  
2010**

*Pesquisa ENAP*

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 Substituta*

Elisabete Ferrarezi

*Diretor de Gestão Interna*

Mary Cheng

*Editora:* Elisabete Ferrarezi – *Coordenador-Geral de Editoração:* Livino Silva Neto – *Revisão:* Heloisa Cristaldo dos Santos; Roberto Carlos Ribeiro Araújo e Flávio Schettini Pereira – *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto e Maria Marta da Rocha Vasconcelos – *Arte da Capa:* Maria Marta da Rocha Vasconcelos – *Capa e Editoração eletrônica:* Alice Prina – *Catálogo na fonte:* Biblioteca Graciliano Ramos.

*Equipe Pesquisa ENAP: Coordenadora-Geral de Pesquisa:* Elisabete Ferrarezi – *Pesquisadores:* Carolina Rocha; Clarice G. de Oliveira; Flavio Schettini Pereira; Gustavo Tessari; João Alberto Tomacheski; Mariana Carvalho Oliveira; Paula de Lima Soares Varella – *Assistente:* Karla Roberta Soares Campos Grandcurt – *Estagiário:* Iêdo A. de Oliveira Júnior.

Tiragem: 1.000 exemplares

---

Ações premiadas no 15º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal – 2010.

– Brasília: ENAP, 2010.

200 p.

ISBN 978-85-256-0055-4

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

CDU 35

CDD 350.81

@ ENAP, 2011

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.enap.gov.br](http://www.enap.gov.br)

# Sumário

<b>Apresentação</b>	<b>5</b>
<b>Introdução</b>	<b>7</b>
<b>Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas</b>	<b>19</b>
A Estratégia de Saúde da Família	21
Agenda Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica: Comitês Gestores da Agenda Social	39
Gestão de Condicionalidades e Acompanhamento das Famílias do Programa Bolsa Família	59
Projeto Pensando o Direito	81
<b>Atendimento ao cidadão</b>	<b>97</b>
Aposentadoria em até 30 minutos	99
Programa Banda Larga nas Escolas	115
<b>Gestão da informação</b>	<b>129</b>
Portal de Periódicos da Capes	131
Sistema de Coleta <i>on-line</i> do Censo Escolar da Educação Básica – Educacenso	145

<b>Melhoria dos processos de trabalho</b>	<b>161</b>
Agroamigo	163
Sistema de Controle Logístico de Medicamentos Antirretrovirais (Siclom)	187

# Apresentação

Há 15 anos a ENAP realiza o Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, incentivando práticas inovadoras do setor público com objetivo de melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade. Parte-se do princípio de que a premiação aos servidores e a disseminação de práticas inovadoras bem-sucedidas atuam como estímulos para a melhoria da administração pública.

O Concurso tem como uma de suas principais finalidades o reconhecimento e a valorização das equipes inovadoras, fundamentais não só para a concepção das iniciativas, como também, segundo pesquisas recentes, para a sua sustentabilidade.

Nesses 15 anos, o Concurso Inovação premiou 311 equipes de servidores que, de alguma forma, ao inovar, contribuíram para o aprimoramento das práticas de gestão e para a atuação mais eficiente do Estado diante das demandas da sociedade.

No contexto de complexidade crescente do mundo contemporâneo, novos desafios e demandas se apresentam, para os quais o incentivo à inovação torna-se ainda mais necessário. Novos problemas exigem novas soluções. Em um momento em que o Estado é cada vez mais

cobrado pelos cidadãos, iniciativas inovadoras são fundamentais para aumentar a capacidade de governo e criar respostas efetivas às demandas.

O Concurso visa também à produção e difusão de conhecimento, pois ainda há pouca informação sobre as variáveis que impactam o processo de inovação no setor público brasileiro. Nesse sentido, a ENAP divulga os relatos dos premiados no Banco de Soluções *on-line* e em livros como este, editados anualmente. Paralelamente, a Escola realiza e publica pesquisas sobre as características da inovação na gestão pública, visando aprofundar o conhecimento sobre o tema e identificar os recursos humanos e as estratégias necessárias à geração de um ambiente favorável à inovação.

Este livro apresenta informações essenciais sobre o 15º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal e reúne as dez iniciativas premiadas nesta edição. Espera-se que seja mais uma contribuição para o compartilhamento de conhecimentos, oferecendo aos dirigentes e servidores exemplos de iniciativas inovadoras em gestão pública, que possam inspirar novas práticas em instituições que enfrentem desafios similares.

A ENAP agradece o apoio do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e das instituições internacionais parceiras: Embaixada da França, Agência de Cooperação Internacional do Japão e Agência de Cooperação Internacional Alemã, que valorizam o Concurso com suas premiações. Agradece também o empenho e a dedicação dos membros do comitê julgador, do comitê técnico e de todos os servidores da Escola. Agradece, ainda, a todos os servidores que inscreveram suas iniciativas no Concurso e demonstraram que a inovação no setor público é possível.

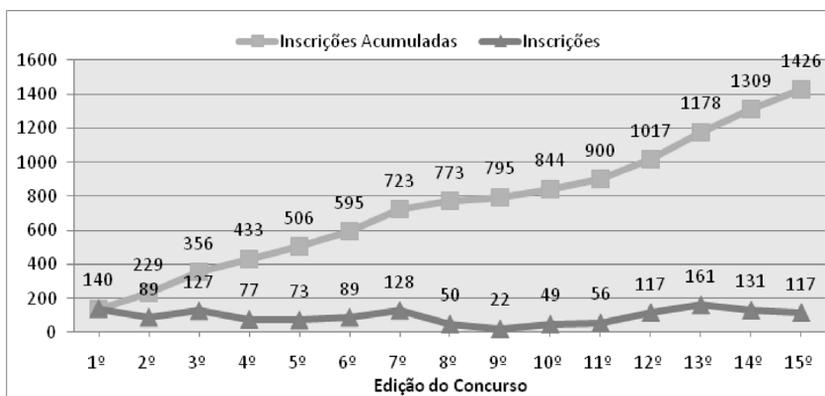
Helena Kerr do Amaral  
Presidente da ENAP

# Introdução

O Concurso Inovação na Gestão Pública Federal é promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão desde 1996. Em sua 15ª edição, o Concurso conta com os apoios internacionais da Embaixada da França, da Agência de Cooperação Internacional do Japão (Jica) e da Agência de Cooperação Internacional Alemã (GTZ).

Ao longo dos 15 anos de existência, o Concurso Inovação vem cumprindo seus objetivos de: incentivar a implementação de iniciativas inovadoras de gestão no governo federal; disseminar soluções inovadoras que sirvam de inspiração ou referência para outras iniciativas; e valorizar os servidores públicos que atuem de forma criativa e proativa em suas atividades, comprometidos com o alcance de melhores resultados e com o interesse público.

Desde sua primeira edição em 1996, o Concurso Inovação contabiliza 1.426 inscrições válidas e 311 iniciativas premiadas.



**Gráfico 1: Evolução no número de inscrições válidas ao longo dos 15 anos do Concurso Inovação**

O presente livro visa contribuir para a disseminação das inovações na gestão pública federal, incentivando a adoção de iniciativas bem-sucedidas por outras instituições. O livro é composto pelos relatos das dez iniciativas premiadas, divididos por área temática.

O 15º Concurso Inovação teve seu período de inscrições de junho ao final de julho de 2010. Foram recebidas 117 inscrições válidas distribuídas nas sete áreas temáticas, com os seguintes percentuais:

- Melhoria dos processos de trabalho, com 29,1%.
- Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas, com 25,6%.
- Gestão da informação, com 13,7%.
- Planejamento, orçamento, gestão e desempenho institucional, com 12,8 %.
- Avaliação e monitoramento de políticas públicas, com 7,7%.
- Gestão e desenvolvimento de pessoas, com 6%.
- Atendimento ao cidadão, com 5,6%.

## Breve histórico do Concurso Inovação e alguns resultados

O Concurso Inovação na Gestão Pública Federal completou, nesta edição, 15 anos de existência. Constituiu-se, desde o seu início, em fonte de estímulo a inovações na gestão governamental, com vistas a melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Ao longo dos anos, as propostas de reforma administrativa passaram por muitos ajustes no Brasil, abandonando perspectivas reducionistas e aspectos exclusivos do setor privado, dando ênfase a instrumentos fortalecedores da função equalizadora e universalista do Estado. Mantiveram-se, entretanto, como instrumentos de gestão, a preocupação com resultados, a atenção à qualidade de atendimento ao cidadão, o controle social e a transparência. O Concurso Inovação acompanhou essas transformações, por meio das mudanças em seus parâmetros, critérios e objetivos.

O Concurso passou por três períodos, com ênfase diferenciada: entre 1996-1998, foi marcado pela lógica gerencial, alinhado aos princípios da Reforma do Estado vigente no Brasil; no período 1999-2002, manteve os princípios da gestão empreendedora, mas deslocando sua ênfase para o planejamento e orçamento governamental, a gestão estratégica e a gestão por programas. Foi nesse período que o concurso adotou o aposto “Prêmio Hélio Beltrão”, uma referência clara à intenção de incentivar a desburocratização no serviço público (FERRAREZI e AMORIM, 2007)<sup>1</sup>.

A partir de 2003, a gestão pública deixa de ter um plano para reformas massivas, um foco irradiador, passando a se preocupar com problemas e características específicas de determinadas políticas públicas e suas agendas especializadas, como melhorias do processo de trabalho ou novos arranjos institucionais para coordenação de políticas.

Nesse contexto, a ENAP realizou, no ano de 2007, uma ampla revisão do Concurso. Foram revistos os critérios, conceitos, áreas temáticas e o formato de avaliação. Além da análise das iniciativas por um comitê julgador, essas

também passaram a receber visitas de campo feitas por um comitê técnico. Ponto fundamental para o concurso, foi adotado o conceito de inovação que é utilizado até hoje, qual seja: “mudanças em práticas anteriores por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de uma combinação de elementos existentes, que produzam resultados significativos para o serviço público e para a sociedade”.

Esse conceito reflete os propósitos atuais do Concurso, deixando claro que privilegia a dimensão da gestão, como rearranjos de processos ou programas que já existiam na organização, adoção e adaptações de inovações provenientes de organizações externas, para gerar inovação. A ênfase não é no ineditismo nem em mudanças radicais, mas sim nas mudanças incrementais, adaptando o conceito de inovação à realidade do setor público. Outra característica é que o conceito não faz menção ao escopo das iniciativas, o que possibilita que pequenas inovações também sejam valorizadas.

Pesquisas realizadas no âmbito do Programa de Pesquisas sobre Inovação na Gestão Pública da ENAP, em 2007, apontam para alto índice de continuidade das inovações premiadas. Das 138 experiências pesquisadas, 71,7% continuavam ativas. Verificou-se que alguns fatores foram importantes para essa continuidade, tais como o ambiente institucional que dê suporte à inovação e a participação dos servidores, pois foi constatado que mais de um terço das iniciativas pesquisadas foram idealizadas pela equipe de servidores do órgão, o que contribui para a compreensão, a aceitação da inovação e a sua continuidade (FERRAREZI, AMORIM e TOMACHESKI, 2010)<sup>2</sup>.

No que se refere à disseminação, também se observa um percentual elevado entre as iniciativas pesquisadas. Apesar de não haver uma replicação total das experiências, em muitos casos aproveita-se parte de uma inovação adaptando-a à realidade de outro órgão. Verificou-se que houve maior grau de disseminação entre as iniciativas que apresentaram fatores como: inserção dos responsáveis pelas iniciativas em redes; capacidade de articulação com a sociedade; respaldo dos usuários pelos resultados alcançados pelas iniciativas;

e identificação com a prioridade da agenda governamental. Outro dado verificado foi o de que iniciativas muito isoladas, com pouca divulgação, mesmo quando obtiveram êxito e continuidade, apresentam dificuldades em sua disseminação (VARGAS, 2010)<sup>3</sup>.

As iniciativas selecionadas pela pesquisa apontaram o caráter endógeno das inovações, demonstrando a importância das equipes tanto na concepção da iniciativa quanto na sua continuidade. Esse aspecto deixa clara a importância do servidor e das equipes enquanto agentes promotores da inovação e corrobora um dos objetivos do concurso, que visa à valorização dos servidores públicos que investem tempo e recursos na geração de inovação, comprometidos com o alcance de melhores resultados e com o interesse público.

Ao longo desses quinze anos de existência o Concurso teve focos diferenciados, que acompanharam a evolução da própria administração pública brasileira, mantendo aspectos da gestão pública que se consolidaram, como realização de parcerias, melhoria nos processos de trabalho, preocupação com recursos, resultados, atendimento ao cidadão e gestão de informações.

## **O processo de avaliação das iniciativas**

O processo de avaliação das iniciativas descrito a seguir é resultado de permanente aperfeiçoamento, com mudanças metodológicas no sentido de propiciar o debate e a circulação de informação entre os avaliadores. A avaliação das iniciativas, desde o recebimento das inscrições até a seleção e classificação das dez premiadas, ocorreu em seis etapas.

Na primeira etapa, as inscrições recebidas passaram por uma triagem interna, na qual foram verificados os requisitos básicos constantes do regulamento. Na segunda, o Comitê Julgador fez uma avaliação inicial dos relatos e, por meio de formulário eletrônico, atribuiu notas para cada critério.

Essas notas foram utilizadas na terceira etapa da avaliação. A terceira etapa teve por objetivo selecionar as 20 iniciativas que receberiam as visitas do Comitê Técnico. Essa seleção ocorreu em reunião do Comitê Julgador, com uma moderadora e metodologia customizada, que propicia o debate e a troca de informações entre os avaliadores. Na quarta etapa, as vinte iniciativas selecionadas pelo Comitê Julgador receberam a visita de uma dupla de integrantes do Comitê Técnico. Nessa visita *in loco*, o Comitê Técnico teve a missão de averiguar e aprofundar as informações constantes do relato, assim como esclarecer dúvidas dos membros do Comitê Julgador. Na quinta etapa, os integrantes do Comitê Julgador receberam e leram os relatórios das visitas técnicas. A sexta etapa consistiu em reunião do Comitê Julgador. A primeira parte dessa reunião foi reservada ao diálogo entre os julgadores e os integrantes do Comitê Técnico, a fim de aprofundar o conhecimento sobre as iniciativas e embasar a escolha e a classificação das dez inovações premiadas.

Para a avaliação das iniciativas concorrentes, o Comitê Julgador se pautou nos seguintes critérios:

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

Os integrantes do Comitê Julgador foram:

- Bruno Carvalho Palvarini – Diretor do Departamento de Programas de Gestão (Seges) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

- Daniel Annenberg – Consultor.
- Daniel de Aquino Ximenes – Diretor de Estudos e Acompanhamento das Vulnerabilidades Educacionais do Ministério da Educação (MEC).
- Elaine Cristina Licio – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Departamento de Condicionais (Senarc), Ministério do Desenvolvimento Social de Combate à Fome (MDS).
- José Celso Cardoso Júnior – Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- Marcelo de Matos Ramos – Coordenador-geral de Indústria de Rede e Sistema Financeiro (Cogir), do Ministério da Fazenda.
- Maria Júlia Pantoja de Britto – Professora da Universidade de Brasília (UnB).
- Miguel Ragone de Mattos – Subsecretário para Assuntos Econômicos do Ministério da Fazenda (MF).
- Natália de Oliveira Fontoura – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- Nazaré Lopes Bretas – Diretora do Departamento de Integração de Sistemas de Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).
- Paula Montagner – Diretora de Comunicação e Pesquisa da ENAP
- Paulo de Martino Januzzi – Professor da Escola Nacional de Ciências e Estatísticas Ence/IBGE.
- Ricardo Corrêa Gomes – Professor da Universidade de Brasília (UnB).
- Rosane Schikmann – Consultora da Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP).
- Sônia Naves Amorim – Consultora.
- Sônia Wada Tomimori – Diretora da Sociedade Brasileira de Gestão do Conhecimento.
- Valéria Rezende de Oliveira – Analista de Finanças e Controle da Secretaria-Geral da Presidência da República.

- Walter Shigueru Emura – Secretário-Adjunto de Gestão (Seges) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

Os integrantes do Comitê Técnico foram:

- Aleksandra Santos – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).
- Eugênio César Almeida Felippetto – Analista de Finanças e Controle do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).
- Franco César Bernardes – Coordenador-geral do Programa Bolsa Família do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).
- Herbert Borges Paes de Barros – Coordenador-geral de Planejamento e Orçamento da Secretaria de Gestão da Política de Direitos Humanos, da Secretaria de Direitos Humanos (SDH/PR).
- Luis Fernando Lara Resende – Técnico de Planejamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- Marco Giovanni Clemente Conde – Gerente de Fomento do Serviço Florestal Brasileiro (SFB).
- Moisés Villamil Balestro – Professor da Universidade de Brasília (UnB).
- Rita de Cássia Vandanezi Munck – Chefe de Gabinete do Ministério da Fazenda (MF).
- Samuel Antero – Gerente de Projeto do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).
- Tacinara A. L. Sampaio Sabino Façanha – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

#### **Relação das iniciativas premiadas:**

1º) A Estratégia de Saúde da Família, do Ministério da Saúde (MS)

2º) Agroamigo, do Banco do Nordeste do Brasil (BNB)

3º) Gestão de Condicionalidades e Acompanhamento das Famílias do Programa Bolsa Família, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

4º) Programa Banda Larga nas Escolas, do Ministério da Educação (MEC)

5º) Portal de Periódicos da Capes, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)

6º) Agenda Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica: Comitês Gestores da Agenda Social, da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR)

7º) Sistema de Controle Logístico de Medicamentos Antirretrovirais (Siclom), do Ministério da Saúde (MS)

8º) Sistema de coleta on-line do Censo Escolar da Educação Básica (Educacenso), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep)

9º) Aposentadoria em até 30 minutos, do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

10º) Projeto Pensando o Direito, do Ministério da Justiça (MJ)

Os prêmios:

Cada uma das equipes premiadas nos quatro primeiros lugares recebe um dos seguintes prêmios:

- Uma visita técnica à França;
- Uma visita técnica à Alemanha;
- Uma bolsa em curso técnico oferecido no Japão. Este prêmio é oferecido a duas iniciativas.

A atribuição dos prêmios do 1º ao 4º lugar é feita por um comitê composto por representantes da ENAP, do Comitê Julgador e das instituições internacionais apoiadoras. Esse comitê visa garantir a maior afinidade possível entre as áreas das iniciativas premiadas e as áreas prioritárias das cooperações internacionais.

O quinto lugar recebe uma bolsa de estudos para o curso de Especialização em Gestão Pública da ENAP. Cada uma das demais equipes classificadas entre 6º e 10º lugar recebe três vagas em curso de desenvolvimento gerencial oferecido pela ENAP.

Todas as equipes premiadas recebem assinatura da Revista do Serviço Público (RSP) por um ano, publicações da ENAP, certificados para os integrantes das equipes, livro publicado pela ENAP com os relatos das iniciativas, divulgação no Banco de Soluções, disponível no sítio do concurso (<http://inovacao.enap.gov.br>), e Selo Inovação.

### **Características gerais das iniciativas premiadas**

Podem ser inscritas no Concurso Inovação iniciativas desenvolvidas em órgãos e entidades do Poder Executivo federal e em organizações sociais (definidas e qualificadas apenas pelo Poder Executivo federal, atendendo às diretrizes da lei 9.637/98).

Das 10 iniciativas premiadas nesta edição, seis pertencem à administração direta (ministérios e Presidência da República), duas a autarquias, uma a fundação e uma pertencente à sociedade de economia mista.

Quanto ao tempo de existência das iniciativas, as premiadas possuem média de seis anos de implementação, tendo a mais antiga 16 anos e a mais recente um ano. Seis, das 10 iniciativas premiadas, são recentes, implementadas entre 2006 e 2009, o que pode ser um indicativo da valorização da atuação inovadora dos servidores no Poder Executivo federal. Além disso, as iniciativas premiadas possuem, em grande parte, relação com as políticas prioritárias do governo federal, principalmente na área social, sugerindo convergência entre as inovações no setor público e a agenda governamental.

As 10 iniciativas premiadas são classificadas em quatro áreas temáticas.

*A área Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas é representada pelas iniciativas:*

- A Estratégia de Saúde da Família, do Ministério da Saúde;
- Agenda Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica: Comitês Gestores da Agenda Social, da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República;

- Gestão de Condicionalidades e Acompanhamento das Famílias do Programa Bolsa Família, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; e
- Projeto Pensando o Direito, do Ministério da Justiça.

Essas iniciativas destacam formas e processos de articulação de parcerias ou cooperação, envolvendo entes públicos ou privados, promovidos pela instituição responsável pela iniciativa.

As iniciativas inscritas sob a área temática *Atendimento ao cidadão* foram:

- Aposentadoria em até 30 minutos, do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); e
- Programa Banda Larga nas Escolas, do Ministério da Educação.

São iniciativas que visam à simplificação na oferta dos serviços, assim como o estabelecimento de padrões de atendimento aos cidadãos.

A área *Gestão da informação* é representada pelas iniciativas:

- Portal de Periódicos da Capes, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; e
- Sistema de Coleta *on-line* do Censo Escolar da Educação Básica (Educacenso), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep).

Essas iniciativas abordam o redesenho de processos de gestão com aplicação da tecnologia da informação.

A área temática *Melhoria dos processos de trabalho* está representada pelas iniciativas:

- Agroamigo, do Banco do Nordeste do Brasil S.A.; e
- Sistema de Controle Logístico de Medicamentos Antirretrovirais (Siclom), do Ministério da Saúde.

Essas iniciativas são caracterizadas pelo estabelecimento de parâmetros de qualidade, melhoria contínua e simplificação de procedimentos.

No conjunto das premiadas, observa-se que houve cooperação entre instituições públicas e privadas enquanto estratégia de implementação das

iniciativas; novos processos de trabalho visando a excelência no atendimento aos cidadãos; geração de novos programas; e utilização de novas tecnologias de informação para obter maior eficiência.

#### NOTAS

<sup>1</sup> FERRAREZI, Elisabete; AMORIM, Sônia Naves. Concurso Inovação na Gestão Pública no Brasil: análise de uma trajetória. *Cadernos ENAP*, n.32, Brasília: ENAP, 2007.

<sup>2</sup> FERRAREZI, Elisabete; AMORIM, Sônia Naves; TOMACHESKI, João Alberto. Sustentabilidade de iniciativas premiadas no Concurso Inovação: indícios de mudanças da gestão no governo federal? *Cadernos ENAP*, n.34, Brasília: ENAP, 2010.

<sup>3</sup> VARGAS, Eduardo Raupp de. Disseminação de iniciativas inovadoras premiadas no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal (1996-2006). *Cadernos ENAP*, n.34, Brasília: ENAP, 2010.

*Área temática*

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



# A Estratégia de Saúde da Família

*Secretaria de Atenção à Saúde - Departamento de Atenção Básica  
Ministério da Saúde*

A Saúde da Família é uma estratégia de reorientação do modelo assistencial, operacionalizada mediante a implantação de equipes multiprofissionais em unidades básicas de saúde. Essas equipes são responsáveis pelo acompanhamento de um número definido de famílias, localizadas em área geográfica delimitada. As equipes atuam com ações de promoção da saúde, prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos mais frequentes, e na manutenção da saúde dessa comunidade. A responsabilidade pelo acompanhamento das famílias coloca para as equipes de saúde da família a necessidade de ultrapassar os limites classicamente definidos para a atenção básica no Brasil, especialmente no contexto do SUS. A implantação da estratégia de Saúde da Família tem demonstrado significativa melhoria nos indicadores de saúde do país, em especial na ampliação do acesso à saúde da população brasileira, tendo se mostrado também efetiva na redução das iniquidades, cumprindo seu papel de porta de entrada do SUS.

## **Caracterização da situação anterior**

A Saúde da Família foi desenvolvida como a estratégia prioritária para reorganizar o modelo de atenção tradicional vigente no país, centrado na doença, no assistencialismo com ênfase no atendimento hospitalar e respaldado por tecnologias de alto custo. Visa criar um novo olhar sobre as necessidades dos indivíduos e das comunidades.

## **Descrição da iniciativa**

A estratégia Saúde da Família (SF) foi implantada pelo Ministério da Saúde em 1994, tendo como base os resultados obtidos no Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), criado em 1991, e em outras experiências nacionais já existentes. Serve de porta de entrada no Sistema Único de Saúde (SUS) e se orienta pelos princípios da universalidade, acessibilidade e coordenação, vínculo e continuidade, integração, responsabilidade, humanização, equidade e participação social. A SF compreende um conjunto de ações de caráter individual e coletivo, a cargo das equipes de Saúde da Família e de Saúde Bucal e dos agentes comunitários de saúde (ACS).

A estratégia Saúde da Família aponta para a redefinição de princípios gerais, responsabilidades de cada esfera de governo, infraestrutura e recursos necessários, características do processo de trabalho, atribuições dos profissionais e as regras de financiamento.

Historicamente, a Atenção Básica foi gradualmente se fortalecendo e se constituindo como porta de entrada preferencial do Sistema Único de Saúde (SUS), e o ponto de partida para a estruturação dos sistemas locais de saúde. O Pacto pela Vida<sup>1</sup> definiu como uma de suas prioridades: “consolidar e qualificar a estratégia Saúde da Família como modelo de Atenção Básica e centro ordenador das redes de atenção à saúde no Sistema Único de Saúde (SUS)”.

A Saúde da Família tem como fundamentos:

I - possibilitar o acesso universal e contínuo a serviços de saúde resolutivos e de qualidade, caracterizados como a porta de entrada preferencial do sistema de saúde, com território adscrito de forma a permitir o planejamento e a programação descentralizada e em consonância com o princípio da equidade;

II - efetivar a integralidade em seus vários aspectos: integração de ações programáticas e demanda espontânea, articulação das ações de promoção à saúde, prevenção de agravos, vigilância à saúde, tratamento e reabilitação, trabalho interdisciplinar e em equipe e coordenação do cuidado na rede de serviços;

III - desenvolver relações de vínculo e responsabilização entre as equipes e a população adscrita, garantindo a continuidade das ações de saúde e a longitudinalidade<sup>2</sup> do cuidado;

IV - valorizar os profissionais de saúde por meio do aperfeiçoamento profissional e da educação permanente das equipes de Saúde da Família, em parceria com a Secretaria de Gestão do Trabalho e Educação em Saúde (SGTES) e o Ministério da Educação;

V - realizar avaliação e acompanhamento sistemático dos resultados alcançados, como parte do processo de planejamento e programação; e

VI - estimular a participação popular e o controle social.

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

Objetivos:

De acordo com o documento oficial da Política Nacional de Atenção Básica, a estratégia Saúde da Família deve:

I - ter caráter substitutivo em relação à rede de Atenção Básica tradicional nos territórios em que as equipes da Saúde da Família atuam;

II - atuar no território, realizando cadastramento domiciliar, diagnóstico situacional, ações dirigidas aos problemas de saúde de maneira pactuada com a comunidade onde atua, buscando o cuidado dos indivíduos e das famílias

ao longo do tempo, mantendo sempre postura proativa frente aos problemas de saúde-doença da população;

III - desenvolver atividades de acordo com o planejamento e a programação realizados com base no diagnóstico situacional e tendo como foco a família e a comunidade;

IV - buscar a integração com instituições e organizações sociais, em especial em sua área de abrangência, para o desenvolvimento de parcerias; e

V - ser um espaço de construção de cidadania.

Resultados esperados:

A organização do sistema de saúde influi diretamente sobre o perfil de adoecimento e morte da população e sua qualidade de vida. Diversas pesquisas científicas publicadas mostram que os sistemas de saúde baseados na Atenção Primária ou Atenção Básica são mais efetivos no cuidado e manutenção da vida da população, porque resultam em:

- Menor número de crianças com baixo peso ao nascer.
- Menor mortalidade infantil, especialmente pós-neonatal.
- Menor perda de anos de vida para quase todas as causas – exceção para as causas externas.
- Maior expectativa de vida em todas as idades – exceção para aqueles e aquelas com 80 anos de idade e mais.

### **Público-alvo da iniciativa**

O público-alvo dessa iniciativa são os cidadãos brasileiros usuários do SUS.

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

As equipes de SF são multiprofissionais compostas por médico, enfermeiro, cirurgião dentista, auxiliar de consultório dentário ou técnico em higiene dental, auxiliar de enfermagem ou técnico de enfermagem, agente comunitário de saúde, entre outros. As atribuições específicas dos profissionais

da Atenção Básica deverão constar de normatização do município e do Distrito Federal, de acordo com as prioridades definidas pela respectiva gestão e as prioridades nacionais e estaduais pactuadas.

São características do processo de trabalho das equipes da SF:

- I - definição do território de atuação das Unidades Básicas de Saúde (UBS);
- II - programação e implementação das atividades, com a priorização de solução dos problemas de saúde mais frequentes, considerando a responsabilidade da assistência resolutiva à demanda espontânea;
- III - desenvolvimento de ações educativas que possam interferir no processo de saúde-doença da população e ampliar o controle social na defesa da qualidade de vida;
- IV - desenvolvimento de ações focalizadas sobre os grupos de risco e fatores de risco comportamentais, alimentares e/ou ambientais, com a finalidade de prevenir o aparecimento ou a manutenção de doenças e danos evitáveis;
- V - assistência básica integral e contínua, organizada à população adscrita, com garantia de acesso ao apoio diagnóstico e laboratorial;
- VI - implementação das diretrizes da Política Nacional de Humanização, incluindo o acolhimento;
- VII - realização de primeiro atendimento às urgências médicas e odontológicas;
- VIII - participação das equipes no planejamento e na avaliação das ações;
- IX - desenvolvimento de ações intersetoriais, integrando projetos sociais e setores afins, voltados para a promoção da saúde; e
- X - apoio a estratégias de fortalecimento da gestão local e do controle social.

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

As equipes de Saúde da Família vêm crescendo gradativamente desde a sua implantação em 1994, mas com especial aumento a partir de 2003.

Evolução de implantação de serviços e ações de saúde entre 2003 e abril de 2010:

- Equipes de Saúde da Família (ESF): 14.100 novas ESF implantadas (aumento de 100%), alcançando um total de 30.782 equipes, atuando em 95% dos municípios brasileiros, com cobertura potencial de mais de 51% da população brasileira.
- Agentes Comunitários de Saúde (ACS): 60.900 novos ACS implantados (aumento de 34,7%), alcançando um total de 236.399 ACS, atuando em mais de 96% dos municípios brasileiros, com uma cobertura potencial de mais de 60% da população brasileira. Redução de 50% da precariedade dos vínculos trabalhistas dos ACS. Em 2001, 72,4% dos ACS tinham vínculos precários; em 2008, apenas 31,8%, considerando o crescimento de 34,7%. O Ministério da Saúde contribui nessa ação ao criar um incentivo adicional anual de repasse aos municípios voltados ao apoio da garantia dos direitos trabalhistas.
- Equipes de Saúde Bucal: 17.047 equipes novas (740% de aumento), alcançando um total de 19.349 equipes distribuídas em 85% dos municípios brasileiros.
- Centro de Especialidades Odontológicas: política que se inicia em 2003, alcançando um total de 832.
- Núcleos de Apoio à Saúde da Família (Nasf): política que inicia em 2008, inclui outros profissionais da saúde (psicólogos, nutricionistas, fisioterapeutas, educadores físicos, assistentes sociais, etc) para o trabalho junto às equipes de SF (1 núcleo para cada 8 a 20 equipes de SF): 1.080 Nasf implantados em 848 municípios.

## **Recursos utilizados**

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

São itens necessários à realização das ações de atenção básica nos municípios e no Distrito Federal:

I – Unidade(s) Básica(s) de Saúde (UBS), com ou sem Saúde da Família, inscrita(s) no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde do Ministério da Saúde, de acordo com as normas sanitárias vigentes;

II – UBS com ou sem Saúde da Família que, de acordo com o desenvolvimento de suas ações, disponibilize:

- a. equipe multiprofissional composta por médico, enfermeiro, cirurgião dentista, auxiliar de consultório dentário ou técnico em higiene dental, auxiliar de enfermagem ou técnico de enfermagem e agente comunitário de saúde, entre outros;
- b. consultório médico, consultório odontológico e consultório de enfermagem para os profissionais da atenção básica;
- c. área de recepção, local para arquivos e registros, uma sala de cuidados básicos de enfermagem, uma sala de vacina e sanitários, por unidade;
- d. equipamentos e materiais adequados ao elenco de ações propostas, de forma a garantir a resolutividade da Atenção Básica;
- e. garantia dos fluxos de referência e contrarreferência<sup>3</sup> aos serviços especializados, de apoio diagnóstico e terapêutico, ambulatorial e hospitalar; e
- f. existência e manutenção regular de estoque dos insumos necessários para o funcionamento das unidades básicas de saúde, incluindo dispensação de medicamentos pactuados nacionalmente.

O Departamento de Atenção Básica do Ministério da Saúde, ao longo dos anos, foi sendo estruturado e conta atualmente com uma equipe de colaboradores constituída por consultores contratados, servidores de nível superior, servidores de nível médio, servidores temporários da União (nível superior), estagiários de nível médio e de nível superior. O Departamento de Atenção Básica tem o papel de promover o uso eficiente dos recursos da União, tanto na manutenção das estratégias, como em investimentos na estruturação da rede de serviços de atenção básica em saúde.

Os recursos financeiros são provenientes da União, parcerias com a Organização Pan-Americana da Saúde da Organização Mundial da Saúde (OPAS/OMS) e com fundações de apoio à pesquisa de universidades públicas federais.

- Orçamento autorizado pela União para 2010: R\$ 10.429.341.916,00;
- Termo de Cooperação Técnica com a OPAS/OMS: R\$ 10.000.000,00 (execução prevista para 2010).

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

Como consequência de um processo de desospitalização e humanização do Sistema Único de Saúde, a Saúde da Família tem como ponto positivo a valorização dos aspectos que influenciam a saúde das pessoas fora do ambiente hospitalar. Antes da criação dos Pisos de Atenção Básica Fixo e Variável<sup>4</sup> em 1998, os recursos financeiros eram repassados aos municípios de acordo com o número de procedimentos hospitalares realizados em cada indivíduo. O sistema de saúde, dessa forma, estava estruturado apenas nos processos da doença.

Considerando o crescimento do orçamento autorizado para a execução das ações do Programa, foi possível o incremento dos Pisos de Atenção Básica Fixo e Variável, que ao longo dos anos possibilitou o aumento da cobertura das equipes de saúde da família, equipes de saúde bucal e a atuação dos agentes comunitários de saúde nos municípios brasileiros, proporcionando economia nos custos da União no que tange ao atendimento da população na rede especializada de serviços em saúde.

Os recursos financeiros, além de custearem a manutenção das estratégias, podem ser empregados em investimentos na estruturação da rede de serviços em atenção básica em Saúde como, por exemplo, a compra de equipamentos, material permanente e a construção, reforma, ampliação e conclusão de unidades básicas de saúde.

**Tabela 1: Crescimento global do orçamento do Departamento de Atenção Básica (DAB)**

Ano	Crédito autorizado	Suplementação	Crédito autorizado + suplementação	Crescimento anual (%)*
2005	5.574.129.201,00	303.488.175,00	5.877.617.376,00	-
2006	6.679.681.929,00	299.586.200,00	6.979.268.129,00	19,83
2007	7.906.673.580,00	115.379.000,00	8.022.052.580,00	18,37
2008	8.591.324.077,00	435.473.370,00	9.026.797.447,00	8,66
2009	9.374.210.611,00	197.969.628,00	9.572.180.239,00	9,11
2010	10.368.106.727,00	61.235.189,00	10.429.341.916,00	10,60

Média e crescimento: 13,32%

\* O crescimento anual refere-se apenas ao crédito autorizado

Fonte: Secretaria de Atenção à Saúde/MS.

### Caracterização da situação atual

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

Os sistemas informatizados do Departamento de Atenção Básica são desenvolvidos com a colaboração do Datasus – Departamento de Informática do Ministério da Saúde e Fundo Nacional de Saúde. Contribuem para o controle das informações de gestão da atenção básica e auxiliam o acompanhamento da execução financeira de convênios, contratos de repasses e transferências fundo a fundo com as entidades públicas. Entre eles, podemos citar os seguintes sistemas de informação:

- Siab – Sistema de Informações da Atenção Básica;
- SCNES – Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde;
- Sisvan – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional;
- Sia – Sistema de Informações Ambulatoriais;
- Sim – Sistema de Informações sobre Mortalidade;
- Sispag – Sistema de Pagamentos Fundo a Fundo;
- Gescon – Sistema de Gestão de Convênios.

Uma das atribuições da esfera federal, expressas na Política Nacional de Atenção Básica, é o monitoramento e a avaliação dos indicadores do Pacto da Atenção Básica, no âmbito nacional, divulgando anualmente os resultados alcançados, de acordo com o processo de pactuação acordado na Comissão Intergestores Tripartite. Essa tarefa é realizada dentro do Departamento de Atenção Básica pela Coordenação de Acompanhamento e Avaliação (CAA), que integra o Grupo de Trabalho de Monitoramento do Pacto.

Indicadores da Atenção Básica no Pacto pela Vida 2008, de acordo com a Portaria nº 2.669, de 3 de novembro de 2009:

1. Proporção da população cadastrada pela estratégia Saúde da Família.
2. Proporção de municípios e equipes de Saúde da Família com o projeto de Avaliação para Melhoria da Qualidade da Estratégia Saúde da Família (AMQ) implantado.
3. Recursos financeiros próprios (em R\$) despendidos na Atenção Básica.
4. Média anual da ação coletiva escovação dental supervisionada.
5. Cobertura de primeira consulta odontológica programática.
6. Taxa de internações por acidente vascular cerebral (AVC).
7. Taxa de internação por diabetes *mellitus* e suas complicações na população de 30 anos de idade e mais.
8. Média anual de consultas médicas por habitante nas especialidades básicas.
9. Proporção de nascidos vivos de mães, com quatro ou mais e sete ou mais consultas de pré-natal.
10. Média mensal de visitas domiciliares por família realizadas por agente comunitário de saúde (ACS).
11. Percentual de crianças menores de cinco anos com baixo peso para a idade.
12. Percentual de famílias com perfil saúde, beneficiárias do Programa Bolsa Família, acompanhadas pela Atenção Básica.

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

Além do monitoramento dos Indicadores<sup>5</sup> do Pacto pela Vida, são desenvolvidos estudos e pesquisas pelo próprio departamento, bem como sistematizados resultados de estudos e pesquisas realizadas no âmbito nacional e internacional sobre o impacto da Saúde da Família na saúde da população brasileira. Alguns deles são apresentados a seguir:

- Macinko (2009)<sup>6</sup>, analisando os dados da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher (PNDS, 2007), concluiu que a ESF privilegia os mais pobres: as maiores coberturas são de municípios com piores resultados em termos de renda, nível educacional, cobertura de planos privados de saúde e acesso a água e saneamento.
- Barros, Victora et al (2005)<sup>7</sup> apontaram que a ESF “desempenha papel essencial na provisão de cuidados de saúde aos mais pobres”, tendo apresentado melhores resultados, em termos de promoção da equidade, do que o Programa Nacional de Imunização e o Programa Nacional de Atenção Pré-natal.
- Goldbaum et al (2005)<sup>8</sup> verificaram que, no município de São Paulo, a renda e a escolaridade não diferenciavam o perfil da demanda e a utilização dos serviços de saúde nas áreas cobertas pela ESF.
- Harzheim et al (2006)<sup>9</sup> verificaram que, em Porto Alegre, crianças negras apresentaram maiores chances de receber cuidados adequados e similares às brancas nas unidades da ESF do que nas equipes tradicionais.
- Aquino et al (2008)<sup>10</sup> evidenciaram que o impacto da Saúde da Família sobre a mortalidade infantil foi mais forte nos municípios com baixos índices de desenvolvimento humano e maior cobertura da ESF.
- Rocha e Soares (2009)<sup>11</sup>, analisando dados secundários disponíveis no Datasus e na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), encontraram evidências do alto custo-efetividade da Estratégia Saúde

da Família, particularmente nas regiões Norte e Nordeste do Brasil e também nos municípios com alta proporção de população rural e baixa cobertura de infraestrutura de saúde pública (acesso a água tratada e sistema de saneamento). Além de efeitos sobre a mortalidade, foram evidenciados efeitos da melhoria da condição de saúde.

- A análise de indicadores de saúde (Brasil, 2008)<sup>12</sup> tem evidenciado uma expansão da ESF significativamente maior nos municípios com menor renda *per capita* familiar. A ampliação da cobertura vacinal e a redução da mortalidade infantil e da desnutrição proteico-calórica têm sido particularmente melhores nos estratos de maior cobertura dessa estratégia e nos municípios de baixo IDH. O controle de doenças crônicas não transmissíveis também tem mostrado maior efeito nesse grupo de municípios, por meio de uma redução mais significativa das hospitalizações por insuficiência cardíaca congestiva (ICC) e acidente vascular cerebral (AVC) nas áreas com maior implantação da ESF e menor IDH.

## Lições aprendidas

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

Os principais desafios a serem superados já estão identificados e, apesar de todas as soluções para a sua superação não terem sido plenamente adotadas, foram sugeridos:

1. Desafio da Valorização Política e Social da Atenção Primária à Saúde (APS) junto aos gestores do SUS, academia, trabalhadores e população:

- A Atenção Primária capaz de conduzir a comunidade na definição das necessidades e direitos, incorporando o conceito de empoderamento e capital social.
- Os cidadãos satisfeitos com os serviços que recebem defenderão o modelo público e aprovarão o financiamento necessário para sua manutenção.

2. Desafio do financiamento:

- Gestão por resultados: parte dos salários sujeita ao cumprimento das metas de saúde.
- Monitoramento, avaliação, regulação e controle dos recursos.
- Financiamento diferenciado segundo especificidades regionais.
- Os recursos orçamentários da Atenção Especializada superam os conseguidos pela Atenção Básica.

3. Desafio da formação e educação permanente dos profissionais:

- Unidades docente-assistenciais – Programa de Educação pelo Trabalho para a Saúde – PET Saúde (Portaria Interministerial nº 1.507, 22/06/07) .
- Criação de Departamentos de Medicina de Família.
- Formação em larga escala em serviço.
- Titulação de especialistas – Universidade Aberta, editais de formação.
- Educação permanente nas competências que aumentem a resolutividade.

4. O desafio da prática das equipes:

- Atividades educativas e participativas.
- Capacidade de planejar e avaliar resultados em saúde - avaliação como aprendizagem em situação de trabalho.
- Ampliação das equipes matriciais – Núcleos de Apoio à Saúde da Família.
- Uso adequado de tecnologias.

### **Fatores críticos de sucesso**

O trabalho em um território delimitado sob responsabilidade das equipes da Saúde da Família proporciona a oportunidade de sinergia nas ações com outros setores das políticas públicas. Seguem exemplos de ações intersetoriais realizadas com:

Ministério da Educação:

- Programa de Saúde na Escola: 1.200 municípios receberam incentivos para 1.378 ESF que atuaram nas escolas, em ações de promoção,

prevenção e atenção à saúde, totalizando um repasse de R\$ 80 milhões aos municípios que aderiram em 2008 e 2009.

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:

- Acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família: seis milhões de famílias são acompanhadas pelas equipes de Saúde da Família.
- Programa Um Milhão de Cisternas: formação dos agentes comunitários de saúde para a manutenção e qualidade da água para consumo humano.
- Mobilização nacional pela Certidão de Nascimento: redução de mais de 50% da falta de registro civil no país.

Ministério do Desenvolvimento Agrário:

- A ampliação do acesso ao SUS a partir das equipes de Saúde da Família, ACS e Saúde Bucal, nos Territórios da Cidadania.
- Criação de Unidades Móveis de Saúde Bucal, nos municípios dos Territórios da Cidadania (TC) que não tinham a presença da Saúde Bucal (51 unidades em 2010).

Ministério da Justiça:

- Formação em EAD, exclusivamente para os profissionais de nível superior das equipes de SF, dos municípios do Mapa da Violência, do curso Supera, realizado pela Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (Senad). Mais de 12 mil inscritos para quatro mil vagas, com 90% de profissionais que concluíram o curso.

Ministério da Cultura:

• Editais Saúde em Cultura, em 2009 e 2010, a fim de integrar os profissionais das equipes de Saúde da Família, as comunidades (reforçando o protagonismo juvenil) e os Pontos de Cultura. Em 2009 foram premiadas 215 iniciativas e em 2010 foram 450 propostas, sendo que 120 serão atendidas.

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

O caráter estruturante dos sistemas municipais de saúde orientados a partir da Saúde da Família tem provocado importante movimento de reordenamento do modelo de atenção no SUS. A Saúde da Família busca cumprir os princípios da Atenção Primária à Saúde: ser o primeiro contato da população com ações e serviços de saúde, com integralidade, ao longo do tempo e coordenando os usuários na rede de serviços. Dessa forma, pressupõe-se maior racionalidade na utilização dos demais níveis assistenciais.

Consideramos também inovadoras as três importantes características que diferenciam o modelo brasileiro da Saúde da Família dos modelos de saúde de outros países:

1. A decisão de as equipes multidisciplinares serem responsáveis por territórios geográficos – as equipes devem reconhecer adequadamente problemas de todos os tipos, sejam eles de ordem funcional, orgânica ou social.
2. A presença singular dos agentes comunitários de saúde.
3. A inclusão da saúde bucal no sistema público de saúde.

### ***Responsável***

Elisabeth Susana Wartchow

Coordenadora de Acompanhamento e Avaliação do Departamento de Atenção Básica

### ***Endereço***

SAF SUL, Trecho II, Ed. Premium, Torre II, Auditório - sala 07

Brasília-DF

CEP: 70.070-600

Telefone: (61) 3306 8088

[elisabeth.wartchow@saude.gov.br](mailto:elisabeth.wartchow@saude.gov.br)

## Data do início da implementação da iniciativa

Janeiro de 1994

### NOTAS

<sup>1</sup> O Pacto pela Vida, junto com Pacto em Defesa do SUS e Pacto de Gestão, é um dos componentes do Pacto Pela Saúde. O Pacto pela Vida reforça no SUS o movimento da gestão pública por resultados, estabelece um conjunto de compromissos sanitários considerados prioritários, pactuado de forma tripartite, para ser implementado pelos entes federados. Esses compromissos deverão ser efetivados pela rede do SUS, de forma a garantir o alcance das metas pactuadas.

<sup>2</sup> A longitudinalidade ou continuidade do cuidado significa o vínculo do usuário com a unidade e/ou com o profissional. Implica na existência de um local, um indivíduo ou uma equipe de indivíduos associados que sirva como fonte de atenção continuada por um determinado período de tempo, independente da presença ou ausência de problemas específicos relacionados à saúde ou do tipo de problema.

<sup>3</sup> Garantia de fluxos de referência e contrarreferência é a necessidade de definir os mecanismos e as formas de encaminhamentos dos usuários quando necessitarem de procedimentos em outros níveis de atenção secundária ou terciária.

<sup>4</sup> O Piso de Atenção Básica (PAB), criado pela Portaria GM/MS nº 1.882/97, consiste em um montante de recursos financeiros federais destinados exclusivamente aos procedimentos e ações de atenção básica à saúde.

O PAB fixo é estabelecido por um valor *per capita*/ano, destinado ao financiamento das ações de atenção básica em geral. Ele é calculado multiplicando-se o número de habitantes de cada município ou do Distrito Federal por um determinado valor. Em 1997, o PAB fixo foi calculado em R\$ 10,00, e atualmente corresponde a R\$ 18,00.

O PAB variável representa a fração de recursos federais para o financiamento de estratégias de organização da atenção básica. Para receber o PAB variável, o município deve aderir a programas de ação na área: Saúde da Família, agentes comunitários de saúde, Saúde Bucal, compensação de especificidades regionais, Saúde Indígena e Saúde no Sistema Penitenciário.

<sup>5</sup> <http://portalweb04.saude.gov.br/sispacto/>

<sup>6</sup> MACINKO, J. Analysis of the Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher (PNDS 2007). Draft Text. New York University. 2009

<sup>7</sup> BARROS A. J. D.; VICTORA, C G; ALMEIDA, C J; NEUMANN, N A; BERTOLDI, Andréa Damaso. "Brazil: are health and nutrition programs reaching the neediest?" In: Davidson R Gwatkin; Adam Wagstaff; Abdo S Yazbeck. (Org.). *Reaching the Poor: with Health, Nutrition, and Population Services*. Washington: The World Bank, 2005. p. 281-306.

<sup>8</sup> GOLDBAUM, M.; GIANINI, R. J.; NOVAES, H. M. D.; CESAR, C. L. G. Utilização de serviços de saúde em áreas cobertas pelo programa saúde da família (Qualis) no Município de São Paulo. *Rev. Saúde Pública* [online], v.39, n.1. p. 90-99, 2005.

<sup>9</sup> HARZHEIM, E; DUNCAN, B. B; STEIN, A. T; CUNHA, C. R. H; GONCALVES, M. R.; TRINDADE, T. G.; OLIVEIRA, M. M. C.; PINTO, M. E. B. "Quality and effectiveness of different approaches to primary care delivery in Brazil". *BMC Health Serv. Res.* 2006; 6: 156.

<sup>10</sup> AQUINO, R; OLIVEIRA, N. F; BARRETO, M L. Impact of the Family Health Program on Infant Mortality in Brazilian Municipalities. *American Journal of Public Health: Nov.* 13, 2008.

<sup>11</sup> ROCHA, R.; SOARES, R. R. "Evaluating the Impact of Community Based Health Interventions: Evidence from Brazil's Family Health Program". *Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor IZA Discussion Paper No. 4119*. April 2009.

<sup>12</sup> BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. *Saúde da Família no Brasil: uma análise de indicadores selecionados: 1998-2005/2006*. Brasília: Ministério da Saúde, 2008. 200 p (Série C. Projetos, Programas e Relatórios).



# Agenda Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica: Comitês Gestores da Agenda Social

*Coordenação de Promoção do Registro Civil de Nascimento da Diretoria de Promoção dos Direitos Humanos  
Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República*

Esta é uma iniciativa de gestão para implementação da Agenda Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica, envolvendo uma rede de órgãos e instituições de diversos poderes da República nos três níveis administrativos do estado brasileiro, bem como instituições da sociedade civil e organismos internacionais, a partir da atuação de comitês gestores em nível central e descentralizados. A agenda possibilitou intervir na formação de uma cultura de inclusão a partir da documentação civil, com base na realização das campanhas em nível nacional. Um dos resultados da implementação da agenda é a queda do índice de sub-registro de nascidos vivos, que era de 20,9% em 2002, e passou para 12,2% em 2007.

## **Caracterização da situação anterior**

Até 2003, entendia-se que registro de nascimento seria assunto de menor importância a ser resolvido entre família e registrador civil, com a quase total omissão do Estado nessa relação. O sistema privado de registro de nascimento não era capaz de atender a um grande percentual da população. Não oferecia alternativas de mobilidade para alcançar grupos que vivem mais distantes das sedes dos cartórios, resistentes em atuar considerando a diversidade étnica e cultural do país, o que comprometia a gratuidade universal do registro de nascimento, das primeiras vias da certidão de nascimento para todos e das segundas vias dessa certidão para os reconhecidamente pobres. Os cartórios operavam sem segurança, unidade e padronização, não havia interligação entre os estabelecimentos de saúde onde nasciam as crianças e os órgãos de registro civil. Não havia uma interoperabilidade entre os sistemas de informação que utilizavam os dados de registro civil, nem um sistema nacional informatizado de registro de nascimento a disponibilizar informação a todos os usuários, com um banco de dados nacional de pessoas registradas.

Desde o início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) preocupou-se em trabalhar a mobilização social para o registro civil de nascimento, em abordagem participativa articulada com 62 organizações de políticas sociais governamentais e não governamentais. O objetivo era erradicar o sub-registro civil de nascimento. Dados do IBGE sinalizavam altos índices de sub-registro de nascidos vivos a cada ano e, embora a curva histórica fosse oscilante em quedas e subidas, o fenômeno estaria em ascensão.

Os dados informados pelo IBGE referentes a 2002, divulgados amplamente àquela época, estimavam um milhão de nascidos vivos por ano sem registro civil.

Em 25 de outubro de 2003 foi lançado pela SDH/PR o primeiro Dia Nacional de Mobilização para o Registro de Nascimento. Essa primeira edição de campanha permanente desencadeava o período inicial do Movimento

Nacional de Mobilização para o Registro de Nascimento, incentivando a execução de um conjunto de medidas e ações voltadas para a erradicação do sub-registro civil de nascimento, envolvendo estados e municípios. O Plano Nacional para o Registro Civil de Nascimento foi validado nacionalmente e lançado em maio de 2004, passando a ser o documento orientador do movimento nacional, extraorçamentário, com gestão compartilhada e totalmente baseado em articulação de ações em parceria. Essa primeira etapa do movimento nacional de mobilização permitiu a queda do sub-registro de 20,9% para 12,7%, em quatro anos de atividade. Porém, a partir de 2006, começou a apresentar indícios de esgotamento nas articulações sem aportes de recursos, considerando que os indicadores nacionais de sub-registro quase não se alteraram entre 2005 e 2006 (12,9% e 12,7%, respectivamente).

### **Descrição da iniciativa**

Em 2007, considerando que os dados estatísticos apontavam o limite da estratégia anterior, a atual Secretaria de Direitos Humanos (SDH/PR) reviu a política nacional, redirecionando e revigorando o movimento nacional de mobilização estabelecido anteriormente. Foram incluídas ações programáticas no Plano Plurianual 2008-2011 com orçamento compatível para a nova política que se delineava. A SDH/PR estabeleceu prioridades para as atividades a partir de três eixos de execução (mobilização, ampliação da rede de serviços e condições estruturantes) e priorizou as regiões norte e nordeste, que detinham a maior estimativa de sub-registro de nascidos vivos.

A partir dessa mudança na política, foi estabelecida a necessidade de formalização dos compromissos pactuados entre as organizações partícipes pela assinatura de termos de adesão. Foi definido novo documento orientador das ações para o período 2007-2010, denominado Plano Social de Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica, também construído de modo participativo, a partir de grupos de trabalho. Constituiu-se o Comitê Gestor

Nacional para a nova Agenda Social Nacional Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica, lançada pelo Decreto nº 6289, de dezembro de 2007.

O Comitê Gestor Nacional foi instalado em março de 2008 em reunião realizada na Casa Civil da Presidência da República. A Agenda Social Registro de Nascimento e Documentação Básica recebeu orçamento anual compatível com as ações orçadas no novo Plano Social, e suplementações sempre que indispensável.

A coordenação nacional da Agenda Social é de responsabilidade da SDH/PR, que também coordena o Comitê Gestor Nacional do Plano Social do Registro Civil de Nascimento e Documentação, formalmente composto a partir da Portaria nº 208 de 2 de abril de 2008, do secretário Especial dos Direitos Humanos, posteriormente alterada pela Portaria nº 3592 de 10 de dezembro de 2009. O Comitê Gestor Nacional é constituído por um membro titular e um suplente de cada um dos 19 órgãos e instituições participantes. A esse núcleo juntam-se os convidados julgados necessários para apresentar algum tema ou ação de âmbito nacional.

O Comitê Gestor Nacional reúne-se uma vez por mês, é de caráter consultivo e tem por finalidade monitorar as ações realizadas, replanejando-as sempre que necessário. Também mensalmente, reúnem-se três subcomitês de caráter operativo, vinculados ao Comitê Gestor Nacional para deslançar as ações planejadas a partir das discussões das políticas públicas nacionais, que visam incentivar o registro civil de nascimento e a documentação básica. Os subcomitês são compostos pelos integrantes do Comitê Gestor Nacional ou seus representantes, permitida a ampliação do número de participantes, como convidados permanentes ou eventuais, conforme as ações em execução, e pode se reunir com maior periodicidade, de acordo com a exigência do momento. É no âmbito dos subcomitês que se detalham e formulam medidas para implantação das ações priorizadas no Plano Social, se formulam os documentos orientadores de eventos anuais da campanha nacional permanente, se definem estratégias, materiais de orientação que são

disseminados a partir dos órgãos partícipes e se articulam ações integradas. Os relatos das atividades desses subcomitês são sempre pontos de pauta do Comitê Gestor Nacional.

O Compromisso Nacional incentivou a criação de Comitês Gestores Estaduais e Municipais como estratégia para garantir a universalização do registro civil de nascimento mediante políticas descentralizadas e locais. Desde a promulgação do Decreto, foram criados 19 comitês gestores estaduais e inúmeros comitês gestores municipais, cuja implantação é de difícil acompanhamento em um país continental.

Com os compromissos firmados e com a instalação formal dos comitês gestores, a política nacional de erradicação de sub-registro passou a ser de amplo domínio nos âmbitos federal, estadual e municipal e com a participação permanente mais intensiva de entidades não governamentais, a exemplo da Pastoral da Criança, do Conselho Nacional de Igrejas Cristãs (Conic) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef).

Esses comitês têm sido eficientes como importante ponto de articulação de políticas públicas para universalizar o registro civil de nascimento e ampliar o acesso à documentação civil básica, operando como agente articulador de uma ampla rede de instituições federais, estaduais, municipais, não governamentais e internacionais envolvidas nesse desafio.

A partir do monitoramento realizado pelo Comitê Gestor Nacional em 2009, foi identificada a necessidade de impulsionar as ações pactuadas com os governadores da Amazônia Legal e do Nordeste, o que gerou nova agenda para a redução das desigualdades locais. Metas regionais mais específicas foram delineadas (por exemplo, a instalação de unidades interligadas de registro de nascimento em estabelecimentos de saúde que realizam partos) e pactuadas em novos protocolos de cooperação federativa assinados pelo presidente da República com os governadores dos 17 estados da Amazônia Legal e do Nordeste, formalizando os compromissos Mais Amazônia pela Cidadania e Mais Nordeste pela Cidadania.

Para apoiar os comitês gestores nacional e estaduais, a SDH/PR solicitou a inclusão de um módulo no Simec (Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação) para monitoramento das ações da Agenda Social, executadas pelos comitês gestores estaduais e nacional. As informações são incluídas diretamente, tanto pelos órgãos federais quanto pelos estaduais executores e articuladores das ações da Agenda.

Ainda em apoio a esses comitês, com periodicidade trimestral ou quadrimestral, são realizadas reuniões de monitoramento dos compromissos envolvendo os secretários de estado encarregados da Agenda e coordenadores dos comitês gestores estaduais, para avaliação conjunta das ações realizadas no período.

O impacto das novas estratégias se fez sentir imediatamente, refletido pelo IBGE em nova e mais acentuada queda do índice de sub-registro em apenas um ano de implantação da nova agenda: de 12,2 % em 2007 para 8,9% em 2008. O IBGE informou, em estudo divulgado em junho de 2010, que foi ampliada a cobertura de registros civis feitos no prazo legal<sup>1</sup> em cenário de queda da fecundidade, além de recuperar grande percentual de registros civis de nascimento feitos fora do prazo legal, que a cada ano estão sendo realizados cada vez mais cedo, ainda no período infantil, sendo que a maior parte está sendo recuperada até os três anos de idade e quase todos até os 12 anos.

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

O objetivo do Compromisso Nacional e da criação dos comitês gestores é de erradicar o sub-registro civil de nascimento e ampliar o acesso à documentação básica. Esse objetivo será alcançado, segundo o IBGE, quando se atingir o índice de 5% de sub-registro, meta da Agenda para 2010. Além disso, outros objetivos se referem ao empenho em garantir a sustentabilidade do esforço de erradicação empreendido a partir do cotidiano de políticas públicas, para que o índice de sub-registro não volte a crescer, e recuperar registros tardios ainda no período infantil, o que vem ocorrendo acentuadamente.

As metas da Agenda Social são: implantação de um cadastro único de serventias de registro civil (anteriormente havia vários); padronização do registro e da Certidão de Nascimento com número de matrícula única, para garantir maior segurança ao sistema; implantação do Sistema Informatizado de Registro Civil de Nascimento (SIRC), com o Banco de Dados Nacional de Pessoas Registradas interligando cartórios e todos os órgãos usuários de informações de nascimento, casamento e óbito; lançamento de pelo menos um evento anual de campanha nacional de mobilização para o registro de nascimento e documentação básica; realização de mutirões para alcançar a população que mora longe da sede dos cartórios, como povos indígenas e populações tradicionais; revisão da lei de registros públicos para qualificar o sistema de registros civis de pessoas naturais; revisão da lei do Fundo Nacional de Segurança Pública para permitir a emissão gratuita de RG; instalação de mil novos postos de emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS); ampliação da emissão de documentos básicos pelo Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR); emissão de CPF gratuito a partir da CTPS emitida por meio informatizado; emissão de CPF gratuito pela CAIXA e pelo Banco do Brasil.

Com o índice de sub-registro menor que 10%, atingido pela primeira vez no país em 2008 (8,9%), o impacto se fez sentir nos estudos demográficos de estatísticas vitais do Brasil, permitindo pela primeira vez a adoção de padrões mais diretos de cálculo de mortalidade infantil.

Em pouco tempo, o país enfrentou grande redução na quantidade de brasileiros sem registro civil, o que pode ser explicado pela política nacional e pelo modelo de gestão adotado a partir dos comitês gestores que tratam do tema.

Vale esclarecer que os estudos anuais estatísticos de registros civis, lançados em dezembro de cada exercício, são referentes ao ano-base anterior. Assim, somente em dezembro de 2010 serão divulgados pelo IBGE os dados referentes a 2009 e, considerando o Censo Demográfico de 2010, espera-se que antes de dezembro de 2011 possam ser obtidos os dados de sub-registro referentes ao exercício 2010.

## **Público-alvo da iniciativa**

O público-alvo da iniciativa é a população brasileira em geral, a ser sensibilizada para a importância do exercício do direito ao registro civil de nascimento a partir das campanhas, e a receber serviços de registro civil mais seguros e mais próximos de onde moram. Especificamente, trabalha-se para que as famílias dos nascidos em estabelecimentos de saúde já deixem a maternidade com a Certidão de Nascimento; a população brasileira não registrada seja alcançada com as estratégias de campanha, mutirões de ampliação da rede e de mobilidade dos serviços registrais. Na parte institucional, o público são as instituições usuárias de informações de registro civis, que utilizarão o SIRC, e os profissionais das serventias de registro civil de pessoas naturais, que atuarão com serviços mais modernos.

## **Concepção e trabalho em equipe**

A questão do sub-registro civil de nascimento envolve diversos setores do governo e da sociedade. Dessa forma, para o Executivo atuar de forma a erradicar o sub-registro de nascimento, seria necessário criar um espaço de discussão entre os diversos órgãos e atores sociais envolvidos na questão. No Brasil, o sistema de registros públicos é operado por delegação constitucional do poder público ao poder privado (serventias de registros públicos), fiscalizada pelo Poder Judiciário. Assim, visando a elaboração e a execução de uma política nacional de erradicação do sub-registro de nascimento eficaz, fazia-se indispensável estabelecer canais para diálogo e atuações conjuntas entre poderes e instituições distintas. Surgiu, desde o começo da iniciativa, a concepção de gestão a partir de um comitê gestor nacional e de comitês gestores descentralizados, com a participação de diferentes órgãos envolvidos no enfrentamento das dificuldades.

No entanto, o fator decisivo para o cumprimento dos objetivos e a sustentabilidade do êxito alcançado com a Agenda Social foi a formalização desses comitês a partir de 2007, aliado à vontade política expressa pelo próprio

presidente da República, acompanhada em seguida pelos governadores, pelo corregedor Nacional de Justiça e por instituições não governamentais em atos formais de compromisso.

O Comitê Gestor Nacional é formado por representantes de 19 órgãos federais titulares – SDH/PR, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Educação (MEC), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Ministério da Previdência Social (MPS), Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), Banco do Brasil (BB), CAIXA, Ministério da Defesa (MD), Ministério da Cultura (Minc), Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), Ministério da Justiça (MJ), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério da Fazenda (MF), Ministério da Saúde (MS), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Casa Civil da Presidência da República – e algumas organizações que atuam como membros convidados permanentes em subcomitês – Dataprev, Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), Unicef, Conic, Pastoral da Criança, Ministério das Relações Exteriores (MRE) e Fundação Nacional do Índio (Funai) – no total de 27 organizações do Executivo, Judiciário, instituições não governamentais e organismos internacionais, com participação permanente em nível federal. A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República é o órgão responsável por coordenar o Comitê Gestor Nacional e a execução da Agenda Social de forma articulada com esse Comitê, pelo que constituiu, em seu âmbito, uma Coordenação-geral de Promoção do Registro Civil de Nascimento para esse fim.

No Subcomitê 1, são discutidas as ações de mobilização, lançamento de campanhas nacionais e regionais de mídia, realização de mutirões, capacitação de agentes para o registro civil e elaboração de estratégias intensivas e diferenciadas para erradicar o sub-registro em populações específicas (como a população indígena, cigana, de catadores de materiais recicláveis etc.). As discussões do Subcomitê 1 são levadas para o Comitê

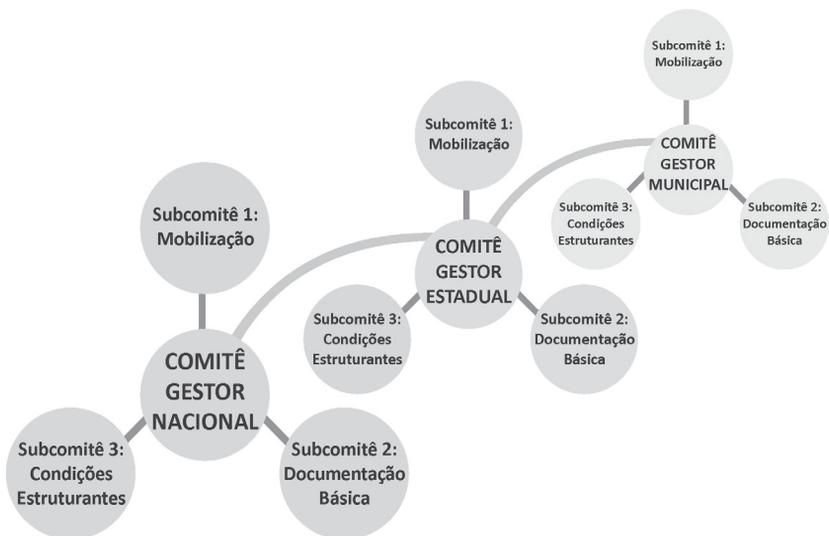
Gestor que decide como serão realizadas essas diversas ações e qual será o papel de cada instituição. Cada membro deve mobilizar sua própria rede sobre a importância do tema. Na campanha de 2009, por exemplo, os parceiros contribuíram com a distribuição do material da campanha (fôlderes, cartazes, cartilhas etc.), o que foi fundamental para garantir a maior capilaridade nessa divulgação.

O segundo eixo, coordenado pelo Subcomitê 2, objetiva ampliar a rede de atendimento para expandir a oferta de serviços de registro civil de nascimento e de documentação civil básica. Entre as ações previstas, está a interligação dos cartórios às maternidades. O objetivo é criar unidades interligadas nas maternidades para que os pais possam registrar seus filhos recém-nascidos sem sair do hospital. Essa ação exige grande diálogo com os cartórios responsáveis pelo registro civil e as corregedorias gerais de justiça de cada estado. Outra ação incluída nesse eixo é a possibilidade de emissão gratuita de documentação básica aos beneficiários de programas sociais, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Essa ação exige uma ampla discussão com os atores envolvidos nesses programas, como o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Ministério de Desenvolvimento Agrário, a CAIXA e o Banco do Brasil. Além disso, a ampliação dos postos de emissão de Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) exige interlocução constante com o Ministério do Trabalho e Emprego e com a Receita Federal para a inclusão do CPF, quando a CTPS for emitida por meio informatizado.

Nos estados e municípios, os comitês são formados de forma equivalente ao Comitê Gestor Nacional, guardadas as diferenças entre os níveis administrativos do estado e suas funções. O Comitê Gestor Nacional tem função de definir as orientações gerais, de monitoramento nacional das ações e de organização de ações desencadeadas em nível federal; o Comitê Gestor Estadual, de organização e acompanhamento de ações operativas integradas em âmbito estadual, bem como de articulação e de monitoramento de ações municipais; e o municipal, de implementar e acompanhar as ações das políticas

executadas em nível local, voltadas para a universalização do registro civil de nascimento e documentação básica.

Por fim, o terceiro eixo, que contempla as ações estruturantes, tem como objetivo reestruturar o sistema brasileiro de registro civil de nascimento e revisar a legislação sobre o tema. Esse eixo prevê a criação do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC) para unificar as informações de registro civil (nascimento, casamento e óbito) disponibilizadas pelos cartórios. Além disso, visa criar um sistema nacional acessível aos diversos gestores de políticas sociais, usuários das informações de registro civil. Essa missão envolve intensivo diálogo com a Corregedoria Nacional de Justiça do Conselho Nacional de Justiça, os ministérios da Justiça, Saúde, Planejamento, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Previdência Social, Fazenda, Relações Exteriores, o INSS e o IBGE, todos órgãos que operam sistemas e cadastros sociais.



Fonte: SDH/PR

**Figura 1: Estrutura organizacional do Comitê Gestor Nacional e do Plano Social de Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica**

## **Ações e etapas da implementação**

A primeira etapa foi constituída pelo planejamento da Agenda Social Registro Civil de Nascimento e Documentação Básica, desenvolvido de março a setembro de 2007, sob a coordenação geral da Secretaria Adjunta da SDH/PR, a partir de dois grupos de trabalho distintos, posteriormente unificados para finalizar a agenda e os conjuntos de ações interdependentes, organizando-as em três eixos. O primeiro GT voltou-se para definir a política relacionada à erradicação do sub-registro civil de nascimento, e também foi coordenado pela Secretaria Executiva com a subcoordenação da área específica de registro de nascimento da SDH/PR. O segundo GT voltou-se para a definição da política de ampliação do acesso aos demais documentos básicos (Registro Geral, Cadastro de Identificação do Contribuinte e Carteira de Trabalho e Previdência Social), sob a coordenação do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia (PPIGRE) do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que já coordenava o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural. Ambos GT contaram com a contribuição de mais de duas dezenas de órgãos federais na elaboração dessa política.

A segunda etapa consistiu no lançamento da política nacional pelo presidente da República e na adesão ao compromisso nacional, lançado no dia 6 de dezembro de 2007, em Breves, Pará. O lançamento foi prestigiado pela presença de governadores e de grande parte dos ministros envolvidos no Decreto, do corregedor nacional de justiça, dos presidentes do Banco do Brasil e da CAIXA, dos presidentes das duas Associações Nacionais de Classe de Notários e de Registradores Civis, entre inúmeras autoridades municipais, estaduais, federais e da sociedade civil. Na oportunidade, foram assinados os acordos de cooperação entre órgãos não constantes do Decreto, que possibilitariam a execução da Agenda.

Posteriormente, em janeiro e fevereiro de 2008, foram assinados por todos os governadores da Amazônia Legal e do Nordeste os termos de adesão ao compromisso nacional, em encontros regionais de governadores, com a presença do presidente da República, o qual estimulou pessoalmente a adesão

dos municípios brasileiros ao compromisso nacional nas marchas e encontros nacionais de prefeitos realizados, tanto em março de 2008 quanto em fevereiro de 2009, com os prefeitos recém-eleitos.

A terceira e última etapa foi a instalação e o funcionamento do Comitê Gestor Nacional e o estímulo intensivo à constituição dos comitês gestores descentralizados. Para facilitar o trabalho do Comitê Gestor, foram criados os três subcomitês temáticos responsáveis pela implementação dos eixos da Agenda: Subcomitê 1 – Mobilização Nacional; Subcomitê 2 – Documentação Civil Básica; e Subcomitê 3 – Condições Estruturantes. A partir desses comitês, a Agenda Social está sendo implantada e monitorada.

## **Recursos utilizados**

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

**Humanos:** a prioridade atribuída à Agenda Social refletiu-se na constituição de uma equipe básica de coordenação na SDH/PR, formada por oito pessoas (Coordenadora-geral, quatro técnicas em atividades finalísticas e três técnicos de apoio administrativo), apoiada por quatro consultores.

**Materiais:** mobiliário de escritório e equipamentos de informática (oito computadores, uma impressora em rede e outra colorida) para a equipe.

**Financeiros:** R\$ 131.698.668,00

Esse foi o valor total da Agenda Social Registro Civil de Nascimento. Além da SDH/PR, que coordena a agenda, outros ministérios ficaram responsáveis por ações orçamentárias. O orçamento da SDH/PR foi destinado a: implantação de unidades interligadas, realização de mutirões e campanhas de mobilização, capacitação de agentes mobilizadores e desenvolvimento do Sistema Nacional de Informações do Registro Civil (SIRC).

O Ministério do Desenvolvimento Agrário ficou responsável pelos mutirões do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural e pela instalação de 27 unidades móveis para a realização dos mutirões.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome se comprometeu com a realização de programas de capacitação de operadores de políticas de assistência social (CRAS e gestores do Bolsa Família).

O Ministério da Saúde ficou responsável por estabelecer incentivo a ser pago aos hospitais integrantes do SIH/SUS que propiciarem o registro de nascimento, antes da alta hospitalar, de acordo com a Portaria MS 938/2002.

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

Porque os resultados apresentados demonstram o sucesso dessa iniciativa em prol da cidadania.

### **Caracterização da situação atual**

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

O monitoramento da ação é realizado por meio informatizado a partir de módulo específico no Simec, com informações referentes à execução descentralizada de ações da Agenda Social, advindas dos órgãos federais e estaduais de execução e acompanhamento; pelos relatórios de dois consultores que visitam os estados e coletam informações; pelos informes dos órgãos que compõem o Comitê Gestor Nacional e os comitês estaduais, reunidos periodicamente; pela observação *in loco* da equipe de coordenação-geral nacional em suas viagens de supervisão; e pelos estudos estatísticos do IBGE.

Os indicadores relativos ao cumprimento das metas pactuadas na Agenda Social foram posteriormente revistos e repactuados nos Compromissos Mais Amazônia e Mais Nordeste pela Cidadania. São eles: o número de eventos nacionais de campanhas realizados a cada ano, de comitês estaduais descentralizados implantados, de mutirões realizados, de eventos de capacitação de agentes de mobilização realizados e de agentes estaduais capacitados por estado; o número de unidades interligadas implantadas por

estado; o SIRC desenvolvido e aplicativo piloto testado; a taxa anual de sub-registro.

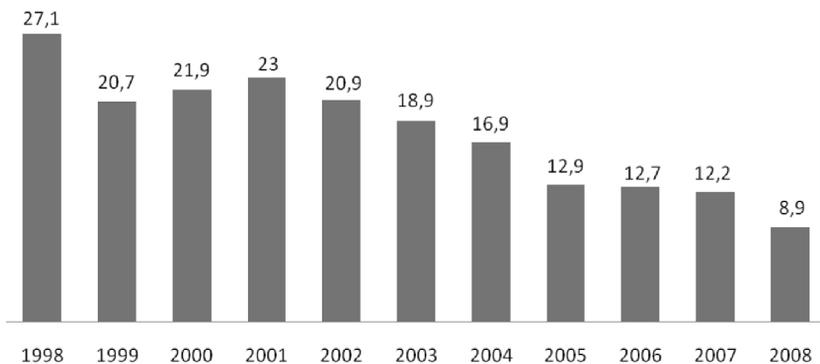
Igualmente utilizam-se como indicadores de resultados o estudo estatístico anual de registro civil de nascimento do IBGE, as informações de estudos especiais correlacionando nascidos vivos (Sinasc<sup>2</sup>/SVS/MS) e registros feitos por município (IBGE), e as informações de emissão gratuita de documentação básica a partir de mutirões (CN, RG, CTPS, CPF) fornecidas pelo PNDTR/MDA, pelo Ministério do Trabalho e Emprego (novos pontos de emissão de CTPS) e pela CAIXA e Banco do Brasil (número de CPF gratuitos).

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

- O índice de sub-registro de nascidos vivos caiu de 20,9% em 2002 para 8,9% em 2008; sendo que de 12,2% em 2007 para 8,9% em 2008, segundo dados do IBGE.
- O cadastro único de serventias de registro civil já foi alcançado por meio do cadastro estabelecido pelo Conselho Nacional de Justiça, a partir de critérios definidos no âmbito do Comitê Gestor Nacional.
- Padronização do registro e da Certidão de Nascimento com número de matrícula única, a partir do Decreto nº 7231, de 14 de julho de 2010.
- Sistema Nacional de Informações de Registro Civil de Nascimento (SIRC) já desenvolvido e em fase de implantação do aplicativo piloto, iniciada em julho de 2010 em cartórios das cinco regiões geográficas.
- Realização de quatro eventos de campanha nacional com desdobramentos regionais nos anos de 2008, 2009 e 2010.
- Realização de mutirões de registro de nascimento nos 17 estados da Amazônia Legal, Nordeste e Minas Gerais, envolvendo povos indígenas e populações tradicionais (ribeirinhos e ciganos).
- Instaladas 24 unidades móveis do PNDTR e até o final do ano serão instaladas mais duas fluviais (barcos): de 2004, quando se iniciou, a 2010 o PNDTR realizou 2356 mutirões envolvendo 2631 municípios

que emitiram gratuitamente 1.335.217 documentos e atenderam 616.001 mulheres.

- De julho de 2009, data em que se iniciou o monitoramento, a julho de 2010, o Banco do Brasil emitiu 950 CPF gratuitos aos beneficiários do Pronaf, além das centenas que emitiu anteriormente sem que conseguisse contabilizar, assim como a CAIXA emitiu 530 mil CPF aos beneficiários do Programa Bolsa Família no ano de 2009.
- Foram instalados 932 novos postos de emissão de CTPS.
- A Lei 6015/72 (lei de registros públicos) está em avançado processo de revisão para apresentação ao Legislativo a partir de GT específico, sob a coordenação do Ministério da Justiça.
- O Projeto de Lei de Revisão da Lei do Fundo Nacional de Segurança Pública está em tramitação na Câmara dos Deputados para a inclusão da possibilidade de fornecimento gratuito de RG à população de baixa renda.
- A partir dos Compromissos Mais Nordeste e Mais Amazônia pela Cidadania, quando se passou a obter informações, foram realizados 305 mutirões regionais de registro civil em 2009, e já estão em processo final de realização mais 1.292 mutirões em 2010 para a emissão de Certidão de Nascimento.
- 42 unidades interligadas a maternidades foram implantadas para viabilizar a entrega da Certidão de Nascimento no próprio local de ocorrência do nascimento. A concepção da unidade interligada pressupõe a interligação por internet dos serviços de registro civil ao estabelecimento de saúde. O declarante se apresenta ao serviço de saúde, onde é atendido, e os dados de registro são coletados e enviados eletronicamente ao cartório com a documentação comprobatória exigida; o qual examina se as condições para registro estão atendidas, faz o registro, assina eletronicamente com certificação digital e devolve ao estabelecimento de saúde, que imprime a certidão e entrega aos pais ou responsáveis antes da alta hospitalar.



Fonte: IBGE – Diretoria de pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Estatísticas do Registro Civil 1998-2008.

### **Gráfico 1: Estimativa (%) de sub-registros de nascimento – Brasil – 1998 a 2008**

Foi possível intervir na formação de uma cultura de inclusão a partir da documentação civil, com base na realização das campanhas em nível nacional:

- A população brasileira está mais informada sobre onde e como fazer o registro civil de nascimento.
- Estados e municípios incorporaram no cotidiano de suas políticas públicas a atribuição de agentes de promoção do registro civil de nascimento.
- Estados e municípios exercitaram o planejamento, acompanhamento e a execução de ações integradas a partir de políticas públicas.
- União, estados e municípios acertaram o passo para executar ações conjuntas em parceria com as instituições sociais não governamentais.
- Foram desenvolvidas e testadas metodologias de atendimento em registro civil de nascimento a povos indígenas e ciganos e a pessoas internas em instituições de longa permanência.
- A metodologia de atendimento em registro civil de nascimento e documentação civil à população de rua foi discutida com esse público e tem previsão de teste em 2011.

- Foi ampliada a possibilidade de divulgação e disseminação de mensagens de orientação a partir de publicações e *sites* institucionais dos órgãos integrantes dos comitês e subcomitês.
- Foi ampliada a possibilidade de distribuição de material de campanha por meio dos órgãos integrantes dos comitês e subcomitês.

A experiência brasileira de promoção do registro civil de nascimento é muito bem avaliada internacionalmente e o Brasil é convidado a prestar cooperação bilateral sul-sul na área do registro civil de nascimento, a exemplo do que já ocorre com a Guiné-Bissau.

### **Lições aprendidas**

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

- A expressão política firme e contínua do presidente da República junto aos governadores.
- O apoio da Casa Civil para o pleno e ágil funcionamento do Comitê Gestor Nacional, sempre que necessário.
- As formas periódicas de reiteração da vontade política, junto aos secretários estaduais dos órgãos executores das ações, pela Secretaria Executiva da SDH/PR em encontros e reuniões inter-regionais.
- O incentivo para a constituição e funcionamento de um comitê gestor nacional e outros comitês descentralizados.
- Inclusão do tema entre as prioridades de publicidade institucional conduzida pelo órgão federal de comunicação ligado à Presidência da República (Secom).
- Consolidação das pactuações antes informais por meio da formalização de instrumentos jurídicos.

### **Fatores críticos de sucesso**

O bom funcionamento do Comitê Gestor Nacional e dos comitês descentralizados, o engajamento das pessoas e dos órgãos coordenadores e

participes nos diversos comitês e subcomitês levaram à superação das dificuldades. Foi também importante a existência de orçamento para financiamento das ações.

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

Porque realizou na prática um trabalho integrado, envolvendo organizações de diversos poderes da República, nos três níveis administrativos do Estado, da sociedade civil e internacional, para tratar de temática até então pouco considerada e obteve resultados concretos expressivos. Foi capaz de monitorar e reorientar a ação desenvolvida sempre que necessário, partindo de uma ação artesanal de governo para conquistar prioridade governamental como política pública nacional, de Estado.

### ***Responsável***

Beatriz Merguiso Garrido  
Coordenadora-Geral de Promoção do Registro Civil de Nascimento

### ***Endereço***

SCS, Quadra 09, Edifício Parque Cidade Corporate, Torre A, 9º andar, sala 904-A  
Brasília-DF  
CEP: 70.308-200  
Telefone: (61) 2025-9206  
beatriz.garrido@sedh.gov.br

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

Dezembro de 2007

**NOTAS**

<sup>1</sup> De acordo com o artigo 50 da Lei 6015/73, “Todo nascimento que ocorrer no território nacional deverá ser dado a registro, no lugar em que tiver ocorrido o parto ou no lugar da residência dos pais, dentro do prazo de quinze dias, que será ampliado em até três meses para os lugares distantes mais de trinta quilômetros da sede do cartório”.

<sup>2</sup> Sistema de Informações de Nascidos Vivos / Secretaria de Vigilância em Saúde.

# Gestão de Condicionalidades e Acompanhamento das Famílias do Programa Bolsa Família

*Secretaria Nacional de Renda de Cidadania  
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*

A gestão das condicionalidades e do acompanhamento das famílias do Programa Bolsa Família consiste em um conjunto de iniciativas, ações e procedimentos de caráter intersetorial e intergovernamental para o acompanhamento integral, nominal e massivo de famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social. Atualmente, cerca de 6,5 milhões de famílias são acompanhadas em relação à agenda da saúde e 14 milhões de crianças e adolescentes têm informações sobre sua frequência escolar registradas. Das famílias acompanhadas pela saúde, 98,3% tiveram cumprimento integral no último período. Na educação, o percentual foi de 97,3% das crianças de 6 a 15 anos. As famílias em descumprimento são prioritariamente incluídas no acompanhamento familiar realizado pela rede socioassistencial. Tais ações têm sua base na institucionalização de instâncias e processos de intensa articulação governamental, envolvendo as áreas de saúde, educação e assistência social em todos os estados e municípios do país.

## **Caracterização da situação anterior**

Até 2003, as experiências com programas de transferência de renda no Brasil eram fragmentadas e de pequena escala. As diversas ações existentes mantinham caráter setorial, estabelecendo de forma independente seus próprios critérios de elegibilidade para ingresso e permanência, o que dificultava o trabalho intersetorial e a articulação das ações do poder público. A Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, criou o Programa Bolsa Família (PBF) como programa de transferência direta de renda com condicionalidades. O programa passava então a integrar e unificar os procedimentos de gestão e objetivos dos antigos programas de transferência de renda do governo federal com o propósito de ir além: contribuir com o estabelecimento de uma rede de proteção social para as famílias brasileiras em situação de pobreza. Ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) coube a coordenação, a gestão e a operacionalização do PBF.

O Programa foi concebido para atuar sobre três dimensões: promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias; reforço ao acesso aos serviços sociais básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, por meio das condicionalidades, que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; promoção de oportunidades para o desenvolvimento das famílias, por meio de ações que desenvolvam suas capacidades.

As condicionalidades do PBF são os compromissos assumidos pelas famílias e pelo poder público que precisam ser cumpridos para que o benefício continue sendo transferido. Esses compromissos são: na área de educação, a frequência escolar mínima de 85% da carga horária mensal para todas as crianças ou adolescentes de seis a 15 anos de idade, e de 75% para adolescentes de 16 e 17 anos de idade beneficiários do Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), que compõe o benefício das famílias; na área de saúde, o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento e a vacinação de crianças menores de sete anos e a assistência pré-natal e pós-parto de gestantes e nutrizes.

Os ministérios da Educação (MEC) e da Saúde (MS) são responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do descumprimento das respectivas condicionalidades. Compete ao MDS o apoio, a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais relacionadas a elas, além da disponibilização ao MEC e ao MS da base atualizada do Cadastro Único de Programas Sociais.

A disposição legal para o acompanhamento das condicionalidades determinou a elaboração de processos inéditos e de ampla cobertura populacional no âmbito do governo federal. Na saúde, esse processo foi iniciado em 2005, em sistema do MS desenvolvido a partir do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan). Na educação, foi iniciado acompanhamento em caráter temporário em 2004 por meio de sistema disponibilizado pela Caixa Econômica Federal (CEF), porém apresentava problemas que se refletiam na baixa cobertura de acompanhamento, e o processo ocorria com pouca apropriação das informações pelo MDS e pelo MEC. Em 2006, o MEC desenvolveu seu próprio sistema de acompanhamento da frequência escolar. Contudo, as informações do acompanhamento das condicionalidades encontravam-se dispersas entre os sistemas setoriais. Mas, a intensa articulação intersetorial desde o início do processo, com desenvolvimento conjunto dos projetos pelos ministérios envolvidos, estabeleceu a oportunidade para que a gestão das condicionalidades fosse além da mera verificação de seu cumprimento por parte das famílias beneficiárias, passando a ser tratada como objeto de integração de políticas públicas voltadas ao atendimento integral de famílias que não conseguem acessar plenamente os serviços sociais básicos, visando à superação dessa condição.

### **Descrição da iniciativa**

A gestão das condicionalidades e do acompanhamento das famílias do PBF consiste em um conjunto de iniciativas, ações e procedimentos de caráter intersetorial e intergovernamental para o acompanhamento integral, nominal

e massivo de famílias em situação de vulnerabilidade ou de risco social relacionada à pobreza, baseado em ferramentas computacionais multiusuários de integração e registro de informações.

O processo inclui: a identificação das famílias beneficiárias com perfil para acompanhamento de condicionalidades a partir dos dados constantes do Cadastro Único; o registro do acompanhamento dessas condicionalidades pelos gestores municipais de saúde e educação a partir de calendários e procedimentos estabelecidos em conjunto; o apontamento dos motivos de descumprimento; a consolidação e disponibilização das informações; a operacionalização de repercussões decorrentes de descumprimento; a utilização das informações para identificação de vulnerabilidades e atendimento socioassistencial das famílias; e a criação de instâncias intersetoriais e interfederativas.

O Sistema de Condicionalidades do PBF (Sicon) é o principal ponto de convergência da rede de acompanhamento das famílias, ao estabelecer a articulação de informações relevantes oriundas de outros sistemas federais, como o Cadastro Único, o Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do MEC, o Sistema de Gestão do Bolsa Família na Saúde do MS e o Sistema de Benefícios ao Cidadão (Sibec) da CEF, por meio da interoperabilidade entre eles. A partir do estabelecimento dessa base de informações comum, o Sicon apresentou os elementos basilares para o desenvolvimento de funcionalidades de gestão para os atores envolvidos, especialmente para os gestores municipais das diferentes áreas, agentes-chave no processo de gestão do programa. Tais funcionalidades instrumentalizam o atendimento integral e específico das famílias, de forma, ao mesmo tempo, descentralizada e sinérgica, ultrapassando a atuação setorializada.

O Sicon, ao sistematizar e disponibilizar informações que evidenciam dificuldades relacionadas à frequência escolar e ao acesso a serviços de saúde, busca potencializar ações que apoiem as famílias no acesso a serviços públicos, sejam na área de assistência social, saúde e/ou educação. Dessa forma, a gestão das condicionalidades aproxima o poder público das famílias mais

vulneráveis, ao permitir a realização de diagnóstico social integrado. Esse diagnóstico possibilita monitorar a oferta e o acesso pela população de baixa renda a esses serviços, bem como identificar as famílias ou territórios de maior vulnerabilidade social e os principais problemas enfrentados, estabelecendo, conseqüentemente, estratégias e prioridades de atuação.

A identificação das situações de descumprimento de condicionalidades – consideradas indicativas de maior vulnerabilidade social – e principalmente dos motivos que levaram ao descumprimento serve de base para ação pública mais efetiva, voltada seja para a correção de deficiências na oferta dos serviços, seja para o atendimento das famílias visando superar as condições que levaram ao descumprimento. O acompanhamento familiar possibilita um aprofundamento do diagnóstico social da situação vivenciada pela família e o direcionamento das situações identificadas para os serviços da rede de proteção social básica ou especial do município, com a inclusão da família no Programa de Atenção Integral à Família (Paif), e/ou seu encaminhamento para as áreas de saúde, educação ou ao Sistema Garantidor de Direitos<sup>1</sup>, a depender da situação identificada.

A sinergia gerada pela oferta simultânea do benefício monetário e dos serviços sociais de educação, saúde e assistência social potencializa a capacidade de recuperação e desenvolvimento das famílias, contribuindo para sua autonomia e emancipação, assim como para a eliminação ou diminuição dos riscos e vulnerabilidades que sobre elas incidem.

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

A elevação do grau de efetivação dos direitos sociais dos beneficiários é o objetivo final das condicionalidades do PBF. O pressuposto é o de que filhos com acesso a melhores condições de saúde, educação e convivência familiar e comunitária, diferentemente do que ocorreu com seus pais, têm também aumentadas suas oportunidades de desenvolvimento social. Em outras palavras, as chances de terem uma vida melhor que a de seus pais são ampliadas.

A gestão das condicionalidades tem como objetivos específicos:

1. Integrar e consolidar as informações de frequência escolar e da agenda de saúde das famílias provenientes dos diferentes sistemas setoriais e disponibilizá-las às equipes dos outros setores, incluindo a área de assistência social, reforçando o princípio da integralidade na atenção às famílias beneficiárias.

2. Diagnosticar situações sociofamiliares de vulnerabilidade ou risco social associadas à pobreza a partir do registro dos motivos de descumprimentos de condicionalidades, bem como deficiências na oferta de serviços de educação e saúde, estimulando sua ampliação e/ou adequação.

3. Instrumentalizar o atendimento socioassistencial prioritário de famílias em situação de descumprimento no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas).

4. Contribuir com o alcance dos objetivos das políticas setoriais associadas ao PBF: a garantia da frequência e o combate à evasão escolar de crianças e adolescentes, o enfrentamento da mortalidade neonatal e infantil, da desnutrição e da obesidade infantis e a atenção à saúde materno-infantil.

5. Ampliar a cobertura do acompanhamento das condicionalidades do PBF. A localização dos beneficiários com perfil para acompanhamento de condicionalidades e o registro de descumprimentos pelos agentes municipais são o ponto de partida para a identificação de eventuais necessidades de atuação específica junto às famílias beneficiárias.

### **Público-alvo da iniciativa**

A gestão de condicionalidades e o acompanhamento das famílias do PBF se assentam em uma ampla rede que envolve mais de um setor de atuação governamental nos três níveis de governo, cada qual com suas redes específicas compostas por atores institucionalmente definidos de acordo com as especificidades de cada setor. Assim, as ações de gestão de condicionalidades têm como público-alvo direto técnicos e gestores dos setores de saúde

(membros das equipes de Saúde da Família ou das unidades básicas de saúde, coordenadores municipais e estaduais do acompanhamento da saúde, secretários municipais e estaduais de saúde, técnicos do MS), educação (operadores municipais másteres da frequência escolar, diretores de escolas, coordenadores estaduais da educação, secretários municipais e estaduais da educação, técnicos do MEC), assistência social (técnicos das equipes de proteção social básica e especial, técnicos dos Centros de Referência da Assistência Social - Cras e dos Centros de Referência Especializados da Assistência Social - Creas, secretários municipais e estaduais de assistência social, técnicos da Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS/MDS) e do Bolsa Família (gestores municipais do PBF, coordenadores estaduais do PBF, técnicos da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - Senarc/MDS), entre outros representantes de programas complementares que tenham foco nas famílias beneficiárias, bem como membros das instâncias de controle social do PBF nos municípios.

Indiretamente, todas as famílias constantes do Cadastro Único são beneficiárias da iniciativa, na medida em que esta é a base para a qual o Sicon permite, hoje, o registro de informações sobre o acompanhamento familiar. Desse conjunto, 12.582.844 famílias são beneficiárias do PBF, correspondendo a uma população de aproximadamente 50.331.376 beneficiários, ou 96,83% das famílias abaixo da linha de pobreza estabelecida para o Programa (renda familiar mensal de R\$140 *per capita*).

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

Dentro da sua esfera de atuação, o PBF se propõe a atuar sobre dois desafios: o da coordenação federativa e o da intersetorialidade. Do primeiro decorre a construção de um modelo de gestão e execução descentralizada, em que as responsabilidades de cada ente federado são definidas e acordadas, buscando maior efetividade no atendimento das famílias beneficiárias. Já o desafio da intersetorialidade está presente na concepção de condicionalidades adotada

pelo programa e na articulação de oportunidades para o desenvolvimento de capacidades das famílias beneficiárias, na perspectiva da promoção social.

No que tange especificamente às condicionalidades e ao acompanhamento familiar, a atuação intersetorial é o passo mais importante no campo do PBF para promover a superação da pobreza de forma permanente. O envolvimento das áreas de educação, saúde e assistência social, não só no registro das informações, mas também na identificação dos motivos para o não-acesso à escola e/ou aos serviços de saúde, são fundamentais para direcionar a realização de ações socioassistenciais conjuntas. A realização dessas ações constitui-se em oportunidade ímpar para o exercício de coordenação intersetorial das políticas públicas com foco na integralidade da família.

Nesse processo, é necessário identificar os objetivos de cada setor envolvido, reforçando-os no intuito de estabelecer convergências na constituição de uma rede com a amplitude e solidez necessárias. Nesse sentido, a parceria estabelecida entre a Senarc e a SNAS, do MDS, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), do MEC, e a Secretaria de Atenção à Saúde (SAS), do MS, é exemplar. A construção desse espaço intersetorial de atuação decorreu do próprio desenho do programa, mas também é resultante de uma forte cooperação entre as áreas, que veem no Bolsa Família a possibilidade de reforçarem objetivos setoriais em segmentos da população tradicionalmente menos cobertos pelas políticas públicas.

Desde a concepção das condicionalidades do programa até detalhes da operacionalização da gestão das condicionalidades e acompanhamento das famílias, há uma construção coletiva, por meio de reuniões regulares entre todos os setores federais envolvidos nas áreas de saúde, educação, assistência social e o Programa Bolsa Família.

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

O fluxo desenhado para a gestão das condicionalidades do Bolsa Família se inicia com a geração e envio pelo MDS ao MEC e ao MS, no início de cada

período de acompanhamento, de arquivo com as informações individuais dos beneficiários que deverão ser acompanhados. O MEC e o MS, por sua vez, disponibilizam essas informações aos municípios para localização dos beneficiários, verificação de descumprimentos das condicionalidades e registro das informações nos respectivos sistemas, com periodicidade bimestral, no caso da educação, e semestral, no da saúde. Para tanto, a primeira etapa da implementação da gestão das condicionalidades do PBF foi a entrada em operação do Sistema de Gestão do PBF na Saúde, no início de 2005, e do Sistema para Acompanhamento da Frequência Escolar, em outubro de 2006.

O registro desses dados é apenas parte do processo, pois as informações sobre os integrantes de cada família precisam ser processadas para gerarem um procedimento chamado de repercussão, que consiste na aplicação de efeitos gradativos sobre os benefícios das famílias para as quais foi registrado algum descumprimento. Ela vai de uma advertência na primeira ocorrência, passando pelo bloqueio temporário do benefício e por duas suspensões sucessivas até o seu cancelamento, reiteradas as situações de descumprimento, e inclui ainda a geração e envio de correspondências às famílias em descumprimento e a de notificações nos extratos de pagamento dos benefícios. A primeira repercussão por descumprimento de condicionalidades do PBF ocorreu em agosto de 2006 e foi operada no Sibec da CEF, o que dificultava a gestão das condicionalidades pelo MDS e reduzia a possibilidade de apropriação das informações como insumo para a realização de ações junto às famílias.

A operacionalização das repercussões pelo Sibec ocorreu até junho de 2008, quando entrou em operação o Sicon. A primeira funcionalidade do Sicon consistiu justamente em agregar as bases de dados dos sistemas do MEC e do MS e, a partir dessas informações, comandar automaticamente ao Sibec as repercussões nos benefícios das famílias que descumpriram condicionalidades, conferindo maior confiabilidade e agilidade ao processo.

A integração dos dados de condicionalidades pelo Sicon levou à entrada em operação, em dezembro de 2008, de duas novas funcionalidades. A

primeira permite ao usuário localizar no sistema qualquer família que tenha tido um descumprimento em um município, identificando quando houve descumprimento, por qual integrante da família, em que área (saúde e/ou educação), qual a repercussão aplicada, entre outras informações. Tal funcionalidade representou enorme avanço na perspectiva de integralidade da família, permitindo “enxergar” a situação da família inteira e seu acesso aos serviços sociais tanto de saúde quanto de educação. Também é possível gerar listas de famílias em descumprimento no município, como subsídio a ações de gestão e priorização de políticas. A segunda funcionalidade permite retirar o descumprimento do histórico da família por meio do registro de recursos *on-line*, em situações em que tenha havido erros ou problemas na repercussão ou ainda se houve motivo altamente justificável para o descumprimento, como caso fortuito ou força maior, devidamente justificado. A informação do descumprimento continua registrada e disponível ao usuário, pois pode ser importante para avaliação da situação da família, mas a repercussão no benefício é revertida e desconsiderada para fins dos efeitos gradativos.

A construção articulada dos sistemas resultou no aperfeiçoamento dos processos e progressiva melhoria nos resultados de cobertura do acompanhamento de condicionalidades, com a geração e organização de um volume de informações sobre as famílias beneficiárias que permitia expandir as ações integradas para além do monitoramento e registro das informações relativas à frequência escolar e agenda de saúde. Nesse sentido, foi concebido e pactuado na Resolução da Comissão Intergestora Tripartite (CIT) nº 7, de 10 de setembro de 2009, a implantação do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda no âmbito do SUAS. O Protocolo, que prioriza o atendimento às famílias participantes do PBF, estabelece procedimentos necessários para o acompanhamento dessas famílias, a partir da oferta dos serviços socioassistenciais que visem o desenvolvimento ou recuperação de sua capacidade protetiva, assim como a diminuição das vulnerabilidades sociais a que estão submetidas.

Como forma de instrumentalizar a implementação do protocolo, o Sicon passou a incluir, em setembro de 2009, toda base de famílias do Cadastro Único e, em dezembro do mesmo ano, foi implementado o módulo de Acompanhamento Familiar, pelo qual usuários com perfil de acesso específico (gestores municipais do PBF, técnicos das equipes municipais de proteção social, dos Cras e dos Creas etc.) podem incluir famílias em acompanhamento, registrando em detalhes as situações de vulnerabilidade identificadas, as atividades realizadas junto às famílias durante esse acompanhamento e a avaliação da trajetória da família em resposta ao apoio prestado.

A implementação desses avanços foi acompanhada de atualizações correspondentes nos sistemas do MEC e do MS, visando permitir a troca de informações entre eles. Em 2009, os sistemas passaram a incluir o registro dos motivos para o descumprimento das condicionalidades, para cada beneficiário. Para tanto, os sistemas da saúde e da educação disponibilizam uma lista com possíveis motivos, a qual é eventualmente revisada pelos ministérios em conjunto. A identificação dos motivos serve de subsídio para a formulação tanto de ações abrangentes a partir de padrões na sua distribuição quanto para intervenções e encaminhamentos pontuais em relação a famílias específicas.

Em contrapartida, a descentralização do programa fazia com que os resultados obtidos dependessem substantivamente da atuação dos estados e municípios. No eixo das condicionalidades, a essa capacidade operativa agrega-se ainda a necessidade de capacidade de articulação e coordenação para o desenvolvimento de ações integradas. A necessidade de aprofundar a gestão intersetorial do programa nos entes subnacionais levou à consolidação do Fórum Intergovernamental e Intersetorial de Condicionalidades do PBF<sup>2</sup> (Portaria Interministerial MDS-MEC-MS nº 2, de 16 de setembro de 2009). O fórum, que já funcionava informalmente desde 2006, é um espaço de negociação e construção de consensos sobre os encaminhamentos de temas mais relevantes e emergentes relacionados à gestão das condicionalidades e do acompanhamento das famílias.

Ainda na linha de articulação intersetorial e intergovernamental, também em setembro de 2009 foi realizado o I Seminário Intersetorial das Condicionalidades do PBF, para disseminação dos avanços obtidos até então na gestão das condicionalidades e acompanhamento das famílias mais vulneráveis. Do seminário resultaram planos de ação intersetoriais estaduais elaborados pelos governos dos estados para melhoria da gestão das condicionalidades e do acompanhamento familiar. O seminário resultou ainda na realização de sete seminários regionais intersetoriais durante o primeiro semestre de 2010, envolvendo aproximadamente mil municípios de todos os estados do país. Foram selecionados municípios com populações consideradas grandes para sua realidade regional que, somadas, correspondem a aproximadamente 92 milhões de pessoas.

Por fim, em abril de 2010, nova funcionalidade foi agregada ao Sicon, por meio da qual é possível obter informações sobre qualquer pessoa no Cadastro Único a partir do Número de Identificação Social (NIS), atribuído no cadastramento, ou de outros parâmetros de pesquisa. As informações incluem a composição familiar, que afeta a composição do benefício da família, o histórico de descumprimento de condicionalidades tanto de saúde quanto de educação desde 2006 de todos os integrantes da família, o histórico de pagamentos do benefício (que permite a verificação do local e frequência dos saques, com especial utilidade para a localização da família) e o mapa com o endereço da família e a distribuição de escolas, estabelecimentos de saúde, Cras e Creas próximos de sua residência, permitindo visualizar espacialmente a oferta de serviços à família, dentre outras informações.

## **Recursos utilizados**

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

O macro processo de gestão de condicionalidades e acompanhamento das famílias do PBF é coordenado pelo Departamento de Condicionalidades

(Decon), da Senarc/MDS. Contando atualmente com 30 funcionários em três coordenações-gerais vinculadas diretamente aos processos das condicionalidades, o Decon foi criado no final de 2009, na reestruturação do MDS, em substituição do antigo Departamento de Gestão (Deges). Na antiga estrutura, a gestão das condicionalidades era responsabilidade exclusiva da Coordenação-geral de Gestão de Condicionalidades, formada até o final de 2009 por sete pessoas ligadas diretamente ao tema.

O desenvolvimento do Sicon envolveu inicialmente contrato, datado de agosto de 2006, para desenvolvimento de *software* mediante processo licitatório, o qual foi encerrado em 2007 com execução de R\$ 223,2 mil. Após o encerramento do contrato, o MDS optou por assumir o desenvolvimento do Sicon em uma proposta que envolvia a equipe de negócio da Coordenação-geral de Gestão de Condicionalidades do Deges/Senarc juntamente com a Coordenação-geral de Informática/MDS, a qual contava com equipe terceirizada para análise e desenvolvimento de *software*. Na equipe própria do MDS para área de negócio, participaram por ano, em média, sete analistas de negócio e 11 analistas de tecnologia da informação (TI), compreendendo desenvolvedores, administradores de banco de dados e analistas de requisitos. O projeto também contou com a participação de consultores contratados pelo MDS via Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e Unesco. No projeto, foram alocados 10 consultores para atuarem juntamente com a equipe de negócio. O trabalho dos consultores utilizou recursos da ordem de R\$ 800 mil durante o projeto.

Em 2009, o Sicon passa a contar com o trabalho da fábrica de *software* contratada pelo MDS. O trabalho desenvolvido entregou cerca de 1,2 mil pontos de função. O Sicon foi desenvolvido em linguagem Java com banco de dados padrão do MDS – na primeira etapa Oracle e, a partir de 2008, DB2. O MDS investiu em equipamentos do tipo *mainframe*,<sup>3</sup> que compartilham as aplicações do ministério como um todo, incluindo o Sicon, que dispõe de volume de dados de 400GB atualmente.

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

O gerenciamento massivo de um enorme volume de dados (referentes a mais de 12 milhões de famílias beneficiárias por mês) é uma das principais características do PBF e da gestão das condicionalidades. O Sicon permite o acesso e gerenciamento de informações detalhadas sobre esse universo a cerca de 8 mil usuários integrando as áreas de educação, saúde e assistência social, em plataforma *web*.

Alguns recursos tecnológicos do sistema – como motores de busca que agilizam significativamente a operação ou o mapa com endereço da família e localização dos equipamentos sociais de educação, saúde e assistência social próximos – são gratuitos, em regime de distribuição livre, o que representa significativas melhorias qualitativas no sistema com praticamente nenhum custo associado.

Além disso, as funcionalidades de operação disponíveis no Sicon (recursos *on-line* e acompanhamento familiar) representam significativa economia processual. Foram cadastrados eletronicamente cerca de 109,5 mil formulários de recursos em um ano e meio e cerca de 3,6 mil famílias com registro de acompanhamento familiar em apenas oito meses da disponibilização da aplicação.

A estratégia de mobilização e articulação adotada, baseada prioritariamente em boletins e informes enviados por e-mail aos atores envolvidos, sem realização de capacitação nacional aos usuários, conferiu agilidade à implementação em larga escala do sistema, com baixo custo.

As parcerias com os ministérios e entidades representativas das diferentes esferas e setores de governo também representaram importante otimização nos custos e esforços de ambas as partes, contribuindo para integração e convergência das ações.

## **Caracterização da situação atual**

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

O Sicon permite a geração de relatórios consolidados das informações cadastradas no sistema. Esses relatórios indicam, para cada período de acompanhamento das condicionalidades de saúde (semestral) e educação (bimestral), a quantidade de beneficiários que compõem o público para acompanhamento, o total acompanhado, o total em descumprimento, o total por motivos desses descumprimentos, o total sem informação, o total não localizado, o total de repercussões por tipo de efeito (advertência, bloqueio, suspensão ou cancelamento) e o total de recursos cadastrados, avaliados e seus motivos. Também são disponibilizados os quantitativos correspondentes em termos de números de famílias. Em relação ao acompanhamento familiar, é possível gerar relatórios gerenciais com o quantitativo de famílias em acompanhamento, de famílias com interrupção dos efeitos de descumprimento no benefício, de situações sociofamiliares identificadas, de atividades realizadas com as famílias e de avaliação dos resultados do acompanhamento. Todas essas informações estão disponíveis para os níveis nacional, estadual e municipal, e as informações de caracterização dos beneficiários e de descumprimento também podem ser agregadas por bairro por meio da pesquisa pessoa.

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

A articulação intersetorial no âmbito da gestão das condicionalidades e acompanhamento das famílias mais vulneráveis e a integração das informações correspondentes criaram espaços para ações intersetoriais planejadas e focadas nas famílias beneficiárias em todas as esferas governamentais e em todas as etapas da gestão de condicionalidades. Observa-se, em grande parte dos estados e em muitos municípios, a construção de um trabalho socioassistencial de proteção e de desenvolvimento das famílias, que contempla temáticas das áreas de saúde, educação, assistência social, trabalho, capacitação profissional e

geração de renda, entre outros. O módulo de acompanhamento familiar do Sicon representou uma ferramenta inédita para o atendimento nos Cras e nos Creas, por exemplo, que têm seu trabalho facilitado pelo histórico relacionado a cada família com informações detalhadas advindas do acompanhamento da saúde e da educação. Isso evita a compartimentalização de informações, otimizando a atuação do técnico que atende a família, independentemente de sua vinculação setorial, a partir de informações já obtidas por outros setores.

Nos oito meses de disponibilização do módulo de acompanhamento familiar no Sicon, 3.364 famílias com situação de vulnerabilidade ou risco social, identificadas em 437 municípios de 24 estados, foram inseridas em ações socioassistenciais. São vulnerabilidades comuns, situações de negligência dos pais ou responsáveis, envolvimento de membros da família com drogas e violência intrafamiliar (física, sexual ou psicológica). As atividades mais frequentemente realizadas são a visita domiciliar, a entrevista de acolhida e avaliação da família, o atendimento da família e a inclusão da família no Paif/Cras.

O indicador mais visível dos resultados do processo de gestão das condicionalidades e do acompanhamento das famílias do PBF é a expansão do registro das informações de condicionalidades. No caso da saúde, entre o 1º semestre de 2005 e o 2º de 2009, o percentual de acompanhamento das famílias beneficiárias com perfil saúde (com mulheres em idade de 14 a 44 anos e crianças de 0 a 7 anos) passou de 6,5% para 65,4%, o que corresponde a quase 6,5 milhões de famílias. Se consideradas apenas as crianças, o registro saltou de 7% para 68%, ou 3,3 milhões de crianças com informações de atendimento para acompanhamento do estado nutricional e vacinação disponibilizadas. Das famílias acompanhadas, 98,3% tiveram todos seus integrantes com perfil cumprindo as condicionalidades no último período, enquanto 1,7% tiveram apenas alguns de seus integrantes nessa situação e somente 0,3 % não cumpriram as condicionalidades.

Em relação à educação, entre outubro/novembro de 2006 e abril/maio de 2010, o percentual de acompanhamento da frequência escolar de beneficiários

de 6 a 15 anos saltou de 62,8% do total de beneficiários no perfil para 83,5%, tendo atingido seu máximo em outubro/novembro de 2009, com 89,6% de acompanhamento. Na faixa de beneficiários do BVJ, de 16 e 17 anos, o acompanhamento mantém-se em torno da média de 77% desde abril/maio de 2008, quando começou a vigorar o benefício. Esses percentuais representam quantitativo total de mais de 14 milhões de crianças e adolescentes de famílias em situação de pobreza com informações sobre o acesso à escola disponíveis e integradas. No último período, 97,3% dos alunos de 6 a 15 anos acompanhados alcançaram a frequência mínima, e 2% tiveram baixa frequência registrada por motivos que geram repercussão no benefício das famílias. No caso de beneficiários de 16 e 17 anos, esses valores foram de 93,2% e 4,8%. Entre os motivos mais recorrentes para a baixa frequência que evidenciam um diagnóstico preliminar por parte da área educacional temos: abandono escolar/desistência, negligência dos pais ou responsáveis e desinteresse/desmotivação pelos estudos, o que pode indicar um esforço pedagógico insuficiente na escola.

As situações de descumprimento resultaram, entre 2006 e 2010, em cerca de 5,7 milhões de repercussões, sendo 3,3 milhões de advertências, 1,1 milhão de bloqueios, 1 milhão de suspensões e quase 700 mil cancelamentos. Contra essas repercussões, foram cadastrados cerca de 109,5 mil recursos *on-line*, dos quais mais de 97,5 mil foram deferidos. Os principais motivos de registro de recursos são erros no registro (36,5 mil) e doenças do aluno/família (26,5 mil).

Estudos e pesquisa sobre os impactos do PBF, incluindo a Avaliação de Impacto do Bolsa Família (AIBF), indicam ainda que as condicionalidades contribuem para a diminuição da evasão e a melhoria da progressão escolar e para a melhoria da situação de saúde e nutrição das famílias beneficiárias.

## **Lições aprendidas**

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

A implementação de um macro processo como o presente enfrenta obstáculos relacionados à sua dimensão, às ferramentas informatizadas e à

negociação entre múltiplos atores. Por isso, o MDS assume, como ações contínuas ou recorrentes, a elaboração de publicações, manuais e guias com orientações aos atores envolvidos com o processo, a divulgação de boletins periódicos, a sistematização e publicização de boas práticas por meio do Observatório de Boas Práticas do PBF e a disponibilização de técnicos para prestação de orientações e treinamentos junto aos estados e municípios. Além disso, a participação das instâncias de ouvidoria, atendimento e suporte de sistemas do MDS a cada novo procedimento ou orientação é fundamental. Também é necessária a validação das informações trocadas, garantindo a rastreabilidade e buscando a normalização das informações e confiabilidade dos sistemas. Nesse sentido, as áreas de negócio e de TI do MS/Datasus, MEC e CEF sempre mantiveram profundo contato, por meio de reuniões periódicas e da definição de calendários e procedimentos operacionais conjuntos.

#### **Fatores críticos de sucesso**

- Sólida parceria entre os ministérios envolvidos, incluindo a construção conjunta de projetos, processos e sistemas.
- Articulação das redes pré-existentes nos setores envolvidos.
- Integração entre as áreas de negócios e de sistemas.
- Regulamentação que estabelece claramente os papéis e atribuições dos atores envolvidos, respeitando o pacto interfederativo e os objetivos setoriais.

Na educação, o acompanhamento das condicionalidades do PBF possibilita o monitoramento individual da frequência escolar de crianças e adolescentes beneficiárias do PBF, o que representa um universo de mais de 17,2 milhões de pessoas entre 6 e 17 anos. Esse monitoramento contribui com a permanência e a progressão escolar, propiciando as condições de escolarização necessárias para o exercício da cidadania e para o melhor posicionamento no mercado de trabalho, e está em sintonia com os objetivos do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

Na saúde, o acompanhamento das condicionalidades propicia estímulo à vinculação das famílias aos serviços de saúde, contribuindo para a redução da desnutrição e da mortalidade materna e infantil. No primeiro semestre de 2010, mais de 6,7 milhões de famílias tiveram o registro detalhado do acompanhamento de saúde.

Por fim, acredita-se que somente com a oferta simultânea de transferência de renda e de serviços às famílias para a proteção e promoção dos seus direitos pela área de assistência social que se torna possível avançar na redução dos riscos e vulnerabilidades e apontar para uma nova inserção social dessas famílias. É na área dos serviços que se pode trabalhar efetivamente os aspectos objetivos e subjetivos relacionados aos direitos de convivência familiar e comunitária e à segurança de acolhida, conforme determina a Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004).

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

Trata-se de um eixo central de um programa inovador pela sua extensa cobertura e por seu modelo de execução descentralizado e intersetorial. A iniciativa possibilita, na prática, a almejada integração entre políticas sociais, com foco nas famílias mais vulneráveis. Os problemas enfrentados por essas famílias não seguem a divisão burocrática e cognitiva estabelecida na configuração da administração pública, demandando, para seu enfrentamento, inovações.

Como um arranjo institucional para implementação do PBF, a gestão das condicionalidades e o acompanhamento das famílias promovem sólida articulação baseada em compromissos assumidos, em incentivos estabelecidos e também na significativa contribuição para o alcance dos objetivos específicos de todos os parceiros envolvidos. Também há conquistas no campo do atendimento ao cidadão, ao permitir a correção da oferta e da qualidade dos serviços e instrumentalizá-los, principalmente o atendimento socioassistencial, além de atenção mais integral e ampla às suas necessidades. A ação permite

ainda a avaliação e o monitoramento das políticas públicas associadas mediante a geração de informações que apoiam a tomada de decisão, principalmente em nível local.

No âmbito da gestão, o compartilhamento das informações detalhadas de 12,5 milhões de famílias de todo o país por meio da integração de sistemas de informação e pelo planejamento conjunto das ações (visitas domiciliares, ações integradas nas escolas, postos de saúde, Cras, entre outras) permite aperfeiçoar o uso dos recursos (financeiros, humanos e de capital), ao reduzir custos associados ao acompanhamento das condicionalidades e das famílias, provendo melhores resultados.

### **Responsável**

Cláudia Regina Baddini Currelero

Diretora do Departamento de Condicionalidades

### **Endereço**

W3 Norte, SEPN Qd. 515, Bl. B - Ed. Ômega - Sala 514

Brasília – DF

CEP: 70.770-552

Telefone: (61) 3433-2903

Fax: (61) 3433-3671

claudia.currelero@mds.gov.br

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

Outubro de 2006

## NOTAS

<sup>1</sup> O Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente constitui-se na articulação e integração das instâncias públicas governamentais e da sociedade civil, na aplicação de instrumentos normativos e no funcionamento dos mecanismos de promoção, defesa e controle para a efetivação dos direitos da criança e do adolescente, nos níveis federal, estadual, distrital e municipal (Fonte: SDH/PR).

<sup>2</sup> Participam do Fórum Intergovernamental e Intersetorial de Condicionalidades do PBF os titulares dos seguintes órgãos e entidades: Senarc/MDS; SNAS/MDS; SAS/MS; Secad/MEC; Conselho de Secretários Estaduais de Educação (Consed); Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde (Conass); Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas); Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas); União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime); e Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems).

<sup>3</sup> Um *mainframe* é um computador dedicado ao processamento de um volume grande de informações. Os *mainframes* são capazes de oferecer serviços de processamento a milhares de usuários através de milhares de terminais conectados diretamente ou através de uma rede.



# Projeto Pensando o Direito

*Secretaria de Assuntos Legislativos  
Ministério da Justiça*

O projeto Pensando o Direito tem por objetivo qualificar o trabalho jurídico da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, abrindo espaço para a absorção da produção acadêmica de ponta e fortalecendo seu trabalho de elaboração normativa. O projeto é realizado pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), por meio de acordo de cooperação técnica com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) - acordo BRA/07/004: Democratização de Informações no Processo de Elaboração Normativa - e implementado por meio de cartas-acordo com instituições de ensino e pesquisa de todo o país. Foram firmadas parcerias, por meio de seis seleções públicas, com instituições acadêmicas de ensino e pesquisa em 42 áreas temáticas previamente definidas pela SAL/MJ. O objetivo é o fomento à pesquisa de caráter empírico e multidisciplinar de assuntos jurídicos pouco debatidos na academia, mas em discussão na sociedade. De 2007 a 2010, foram apresentadas 265 propostas de projetos de pesquisa por 152 instituições e, dessas, 43 foram aprovadas.

## **Caracterização da situação anterior**

A Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça tem como objetivo institucional central a preservação da ordem jurídica, dos direitos políticos e das garantias constitucionais. Anualmente são produzidos mais de 500 pareceres sobre os mais variados temas jurídicos, que instruem a elaboração de textos normativos em áreas relativas ao Ministério da Justiça, à posição da bancada governista no Congresso e à sanção ou ao veto presidencial.

Ocorre que os processos de análise de projetos de lei e de elaboração normativa brasileiros, em especial aqueles realizados pelo Poder Executivo, estiveram invariavelmente pautados pelo trabalho hermético, centrado em si mesmo, pouco ou nada participativo, realizado nos gabinetes das áreas responsáveis com base em conhecimento jurídico tradicional, na doutrina e na jurisprudência. Além disso, era clara a falta de pesquisas jurídicas empíricas que pudessem demonstrar a real aplicação prática de determinado instituto jurídico, bem como a necessidade de eventual alteração legislativa.

Em que pese ser a lei instrumento central para a promoção e a sustentação de políticas públicas perenes, a falta de canais participativos e de debates públicos que expusessem o processo legislativo tornava-o fechado e viciado, com poucas possibilidades de avanços inovadores. A situação evidenciava alguns problemas: (i) baixa qualidade nos produtos elaborados (notas técnicas e projetos de lei), já que descolados dos debates jurídicos contemporâneos; (ii) baixa legitimidade das propostas pelo déficit participativo; (iii) baixa inovação técnica na produção legislativa; (iv) falta de canais participativos que pudessem qualificar o trabalho da Secretaria e ampliar a participação da academia jurídica no processo legislativo; (v) falta de dados empíricos para comprovar as justificativas para determinado projeto de lei.

Nesse contexto, pareceu fundamental aproximar a academia do processo legislativo mediante o fomento de pesquisas jurídicas empíricas em temas específicos, qualificando o trabalho da Secretaria e, em consequência, o próprio debate público.

## **Descrição da iniciativa**

O projeto Pensando o Direito, realizado pela Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), por meio de acordo de cooperação técnica com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (acordo BRA/07/004: Democratização de Informações no Processo de Elaboração Normativa), e implementado por meio de cartas-acordo com instituições de ensino e pesquisa de todo o país, tem por objetivo qualificar o trabalho jurídico da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, abrindo espaço para a absorção da produção acadêmica de ponta e fortalecendo seu trabalho de elaboração normativa.

Para tanto, por meio de seis seleções públicas (uma em 2007, duas em 2008, duas em 2009 e uma em 2010), foram firmadas parcerias com instituições acadêmicas de ensino e pesquisa em 42 áreas temáticas previamente definidas pela SAL/MJ (nove no edital de 2007, seis no edital 01/2008, seis no edital 01/2008, nove no edital 01/2009, quatro no edital 02/2009 e oito no edital 01/2010), visando o fomento à pesquisa, de caráter empírico e multidisciplinar, de assuntos jurídicos pouco discutidos na academia, mas que estão em discussão na sociedade e que necessitam de regulamentação ou de mudanças legislativas.

O projeto complementa-se pela ampla divulgação do resultado de tais pesquisas para a sociedade, além da internalização de seus resultados no âmbito da SAL/MJ e do Ministério da Justiça.

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

Objetivo geral: democratizar o processo de elaboração normativa, pela ampliação do debate acadêmico sobre temas legislativos na pauta do Poder Executivo e do Congresso Nacional, bem como qualificar o trabalho de elaboração normativa da SAL/MJ.

**Objetivos específicos:**

- Incentivar, por meio de apoio financeiro e técnico, a prática de pesquisas empíricas na área jurídica;
- Apoiar com dados sólidos e construções teóricas academicamente embasadas as decisões e propostas elaboradas pela SAL/MJ;
- Aproximar os estudos acadêmicos e os membros da academia dos temas que estão na agenda legislativa da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Poder Executivo;
- Fornecer subsídios para a análise de impacto de mudanças legislativas aprovadas ou em fase de discussão.

**Resultados esperados:**

- Qualificação do processo legislativo, aprofundando a análise dos impactos potenciais das proposições legislativas em discussão;
- Aumento do número de pesquisas jurídicas voltadas para o processo legislativo;
- Maior participação da academia no processo legislativo.

**Público-alvo da iniciativa**

- Instituições de ensino superior e de pesquisa na área do direito e temas correlacionados;
- Servidores da Secretaria de Assuntos Legislativos;
- Pesquisadores;
- Parlamentares.

**Concepção e trabalho em equipe**

Durante o processo de discussão sobre a reforma do Código de Processo Civil, em 2006, o Ministério da Justiça empreendeu uma série de debates acadêmicos sobre os possíveis impactos das mudanças propostas na sociedade e na economia. As discussões mostraram a importância de uma análise crítica, a partir de dados empíricos, para embasar propostas de mudança legislativa.

Em 2007, o então secretário de Assuntos Legislativos, Pedro Abramovay, resolveu ampliar e institucionalizar essa lógica na Secretaria, criando o Projeto Pensando o Direito. O fundamento para isso foi o reconhecimento da necessidade da produção de argumentos independentes, de qualidade, com fundamentos empíricos e teóricos, para subsidiar as discussões de mérito no Congresso Nacional. Tal necessidade se mostra ainda maior com relação a temas pouco discutidos na academia, mais acostumada a debater os impactos e as interpretações do direito posto do que o processo de elaboração legislativa. O caminho escolhido foi o financiamento de pesquisas específicas, sobre temas predefinidos pela Secretaria, com o intuito de suprir essa lacuna.

O projeto contou, desde o início, com o apoio do então ministro da Justiça, Tarso Genro. A equipe técnica da SAL/MJ também foi intensamente envolvida no processo. Isso ocorreu de várias formas: (i) na sugestão de temas prioritários para pesquisa, identificados a partir das demandas cotidianas; (ii) na participação no processo seletivo das instituições de pesquisa proponentes, analisando os projetos apresentados; (iii) no acompanhamento das pesquisas, analisando os relatórios finais e parciais e participando de *workshops* com os pesquisadores do programa; e (iv) na internalização dos resultados, desdobrando, conforme o caso, os resultados das pesquisas nas atividades internas da Secretaria.

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

O projeto foi iniciado em 2007 por meio de um acordo de cooperação técnica com o PNUD, delimitando seu escopo e forma de implementação.

Na sequência, ainda em 2007, foi elaborado o primeiro edital de convocação para a seleção de agências implementadoras (instituições de ensino e pesquisa), delimitando e contextualizando os temas de pesquisa escolhidos pela equipe da SAL/MJ, especificando os critérios de seleção e o formato de apresentação do projeto de pesquisa.

Foi também publicado edital de convocação para a seleção de consultor PNUD, com a finalidade de acompanhar o desenvolvimento do projeto, realizar o planejamento de atividades e propor melhorias e aperfeiçoamentos para a busca de melhores resultados tanto no desempenho das atividades de pesquisa quanto na divulgação de seus resultados.

No âmbito do processo de seleção das agências implementadoras, foram realizadas bancas de avaliação e julgamento de propostas, contendo representantes da Secretaria e especialistas convidados.

As entidades de pesquisa selecionadas firmaram cartas-acordo com a Secretaria, estabelecendo o compromisso de realização da pesquisa, o prazo de entrega, os procedimentos de controle e acompanhamento (como a entrega de relatórios parciais de pesquisa) e definindo a forma de desembolso da contrapartida de R\$ 80 mil<sup>1</sup> oferecida pelo Projeto à instituição.

A formalização das cartas-acordo ocorreu por meio de reuniões entre os representantes do grupo de pesquisa selecionado, o consultor PNUD do projeto e representantes da Secretaria, que tiveram por objetivo também tornar claros os pressupostos do projeto, os mecanismos de controle e acompanhamento das atividades e as formas de interação entre a Secretaria e a equipe de pesquisa. Na maioria dos casos, as equipes de pesquisa operaram também como consultores *ad hoc* para as atividades de trabalho da Secretaria, fornecendo subsídios, mediante demanda, para a resolução dos trabalhos cotidianos.

O desenvolvimento das atividades de pesquisa de cada entidade foi acompanhado pelo consultor PNUD e por membro da Secretaria designado, pela afinidade com o tema, para acompanhar o projeto de pesquisa. Coube a esse acompanhar e aprovar os relatórios parciais e o relatório final do projeto.

O procedimento acima foi repetido ao longo dos cinco editais subsequentes. Ao longo do projeto, inovações foram incorporadas com o objetivo de aumentar a qualidade dos produtos obtidos e de sua divulgação. Dentre essas, destacam-se:

a) Organização e fomento à realização de eventos de debate e de divulgação dos resultados dos projetos por parte das equipes de pesquisa, com o apoio da Secretaria.

b) Publicação da Série Pensando o Direito – versão resumida dos projetos de pesquisa, publicada tanto sob o formato de revista quanto sob o formato de documento eletrônico, com o objetivo de dar o máximo de publicidade aos resultados. As publicações físicas foram distribuídas a universidades, centros de pesquisa, bibliotecas jurídicas, órgãos de governo cuja atividade guarda pertinência com os temas dos cadernos e instituições parceiras.

c) Publicação, em versão eletrônica, da íntegra dos relatórios de pesquisa das equipes de pesquisa.

d) Divisão das atividades de consultoria entre dois consultores PNUD, com atribuições diferentes: um consultor administrativo, responsável pela consultoria e acompanhamento relativos aos aspectos técnicos do projeto (divulgação, eventos, publicações etc.); e um consultor acadêmico, para consultoria e acompanhamento dos projetos de pesquisa em si.

e) Realização de *workshops* para discussão metodológica entre os pesquisadores das diferentes equipes envolvidas no projeto.

f) Ampliação do projeto para incorporar parceiros no âmbito do governo federal: elaboração de ementas de edital, realização de bancas de seleção, acompanhamento de pesquisas e realização de eventos e debates em conjunto com órgãos do governo federal responsáveis pelas atividades relacionadas ao tema específico de cada pesquisa, quando aplicável.

g) Tradução de pesquisas para o inglês e para o espanhol, para ampliar os impactos internacionais dos resultados obtidos, utilizando-se dos canais institucionais tanto do Ministério da Justiça quanto das redes de conhecimento do PNUD para a ampliação da divulgação.

h) Reformulação do *website*<sup>2</sup> e disponibilização de todo o conteúdo produzido gratuitamente, em versões completa e resumida.

i) Gravação em vídeo dos principais eventos e debates sobre os projetos de pesquisa, para posterior divulgação.

j) Realização de eventos abertos para a divulgação das publicações e dos resultados de pesquisa, com breve apresentação dos resultados por parte dos pesquisadores.

k) Reuniões com parlamentares para apresentação das conclusões dos relatórios de pesquisa, bem como encaminhamento, como anteprojeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, de propostas oriundas de pesquisas realizadas no âmbito do projeto.

Por fim, cabe destacar que o modelo de implementação do projeto Pensando o Direito serviu de referência para outros projetos de cooperação técnica, tanto no Poder Executivo quanto nos Poderes Legislativo e Judiciário. Serviu, por exemplo, como instrumento de *benchmarking* para estruturação de programas de fomento à pesquisa desenvolvidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Interlegis (comunidade virtual do Legislativo).

O CNJ valeu-se do modelo adotado pelo projeto na elaboração do seu edital para seleção de pesquisas sobre o Poder Judiciário, lançado em 17/11/2009. Já o Interlegis identificou o modelo da cooperação técnica internacional como uma alternativa possível para a realização de pesquisas acadêmicas, após conhecer a experiência do Pensando o Direito. A Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, por sua vez, também alterou seu acordo de cooperação técnica internacional para lançar, em 22/12/2009, edital semelhante ao do Pensando o Direito.

## Recursos utilizados

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

Recursos Humanos: Na coordenação do projeto, existe um coordenador responsável pelo projeto Pensando o Direito; dois consultores do PNUD, um para acompanhamento acadêmico das pesquisas, o segundo para acompanhamento

das questões administrativas e financeiras do projeto. Os servidores da Secretaria também atuam pontualmente junto ao projeto, participando dos processos de seleção e acompanhando os resultados.

Os recursos humanos para a execução das pesquisas são fornecidos pelas agências implementadoras, e se constituem em um coordenador da pesquisa (com nível de doutorado) e demais pesquisadores. A titulação da equipe de pesquisa é um dos elementos considerados no processo de seleção para a definição da instituição escolhida.

Recursos financeiros: O projeto tem orçamento anual médio de R\$ 1,5 milhão, sendo que esse valor pode variar de acordo com a cotação do dólar. O valor corresponde à totalidade dos recursos da ação orçamentária de competência da Secretaria (Ação 2733 - Democratização do processo de elaboração normativa).

Recursos materiais e tecnológicos: Tais recursos para a gestão do projeto são providos pela Secretaria de Assuntos Legislativos, que cede suas instalações e equipamentos para a execução do projeto. São completados pelos recursos materiais e tecnológicos das agências implementadoras, que constituem contrapartida aos termos propostos para o financiamento à atividade de pesquisa.

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

Os recursos orçamentários da Secretaria eram anteriormente dedicados à manutenção de uma rede internacional de informação legislativa (Glin - Global Legal Information Network<sup>3</sup>), que consiste em um banco de dados público que contém textos oficiais de leis, regulamentos, decisões judiciais e outras fontes legais complementares de vários países do mundo. Assim, embora forneça subsídios de direito comparado, não contribui para o aprofundamento de ideias e para a construção de fundamentos acadêmicos para a elaboração normativa.

Com o projeto, o cumprimento da ação orçamentária de democratização do processo de elaboração normativa passou a ser executado pela efetiva geração de conhecimento relacionado ao tema e pelo real envolvimento de

um segmento da sociedade – a academia – no processo, e não pela mera compilação e ordenação de informações, o que representa um salto qualitativo nos resultados obtidos.

Ainda, a adequação das pesquisas às necessidades da Secretaria – ou seja, às efetivas demandas não atendidas do processo legislativo – garante uma eficiente alocação de recursos, preenchendo lacunas existentes nos ambientes acadêmico e legislativo.

Por fim, a comprovar a demanda reprimida no segmento, destaca-se que o volume de recursos alocados ao longo dos três anos de projeto (R\$ 5.250.000,00), a quantidade de instituições envolvidas (32), de instituições proponentes (152) e de propostas apresentadas (265) fazem do projeto o maior financiador de pesquisa jurídica do país. A título comparativo, os investimentos totais do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) para fomento a pesquisa na área do direito, no período 2007-2009, somaram R\$ 2.007.000,00.<sup>4</sup>

### **Caracterização da situação atual**

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

O projeto utiliza-se de mecanismos de controle de gestão e de monitoramento dos projetos de pesquisa, com o intuito de acompanhar o desenvolvimento e os resultados das pesquisas. Quanto à gestão dos recursos e ao acompanhamento do desenvolvimento dos projetos, destacam-se os seguintes:

1. Procedimentos de gestão financeira - Repasse dos recursos referentes à carta-acordo

O repasse de recursos no âmbito do projeto é condicionado à apresentação de um cronograma de execução físico-financeira, e os recursos são aportados por meio de parcelas condicionadas à aprovação de entregas de diferentes produtos (assinatura da carta-acordo, relatórios parciais, relatório final) ao longo do processo de pesquisa. Eventuais saldos remanescentes devem ser

devolvidos, sobretudo nas hipóteses de inexecução ou execução parcial da pesquisa, desvio de sua finalidade ou rescisão do contrato.

O período de vigência da carta-acordo varia entre seis e nove meses. A prestação de contas dos recursos aportados nas pesquisas deve ser realizada em até 120 dias após o término da carta-acordo. As prestações de contas seguem o padrão exigido pelo PNUD.

## 2. Monitoramento da execução dos projetos

Todos os produtos entregues são analisados e submetidos à aprovação da equipe técnica da Secretaria. Os relatórios parciais correspondem a documento contendo a apresentação de conclusões parciais, mesmo que transitórias e passíveis de alteração, e indicativos de como podem ser respondidas as indagações propulsoras da pesquisa. O relatório final do projeto é entregue em duas versões: uma simplificada – máximo de 60 páginas, com vistas à publicação, contendo as constatações centrais e os dados obtidos –, e outra completa, contendo a íntegra dos resultados, a metodologia empregada, as conclusões e as proposições que a equipe de pesquisa considera pertinentes, voltada para a publicação *on-line*.

Ocasionalmente, em caso de apresentação de produto julgado inconsistente, a Secretaria reserva-se o direito de (i) não aprovar o produto, e solicitar alterações que julgar necessárias para o seu aprimoramento, ou (ii) apresentar recomendações e/ou condições relativas ao desenvolvimento dos produtos subsequentes.

Nos casos em que as pesquisas recaem sobre área temática que trata de área específica de órgão governamental, que seja parceiro na realização do processo, tais órgãos são convidados a opinar quanto à qualidade dos produtos entregues.

## 3. Indicadores

Cada projeto de pesquisa apresenta como resultado duas publicações *on-line* (a versão resumida e a versão completa) e uma publicação em formato revista (a versão resumida) da Série Pensando o Direito.

São também computados os eventos realizados para a discussão do projeto, organizados pelas equipes de pesquisa, pela própria Secretaria ou por órgãos parceiros.

Como indicadores de impacto, é analisada a repercussão na mídia da divulgação dos resultados de cada pesquisa.

Novos indicadores estão sendo considerados, como, por exemplo, a efetiva influência dos resultados das pesquisas no processo legislativo, o que pode ser computado pelo número de projetos de lei encaminhados, tendo por fundamento os resultados das pesquisas realizadas.

### Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

Período: desde maio de 2007 (3 anos)

Total de investimentos: R\$ 5.250.000,00

Total de projetos de pesquisa: 43

- Convocação de 2007: 9 projetos aprovados
- 1ª Convocação de 2008: 7 projetos aprovados
- 2ª Convocação de 2008: 6 projetos aprovados
- 1ª Convocação de 2009: 9 projetos aprovados
- 2ª Convocação de 2009: 4 projetos aprovados
- 1ª Convocação de 2010: 8 projetos aprovados

Total de instituições envolvidas: 32

Total de instituições proponentes: 152

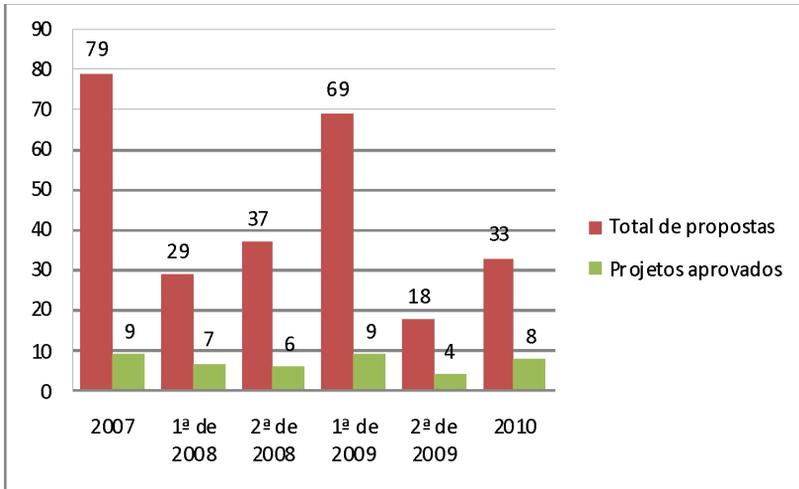
Total de propostas apresentadas: 265

As propostas são provenientes das cinco regiões brasileiras.

**Tabela1: Número de áreas abordadas, instituições e propostas por convocação**

Convocação	Áreas	Instituições proponentes	Total de propostas
2007	10	50	79
1/2008	7	22	29
2/2008	8	31	37
1/2009	10	49	69
2/2009	4	12	18
2010	10	29	33

Fonte: SAL/MJ



Fonte: SAL/MJ

### Gráfico 1: Número de propostas e de projetos aprovados por convocação

A seguir, alguns exemplos de discussões que foram impactadas pelo projeto:

- Reforma do processo civil.
- Responsabilidade penal da pessoa jurídica (o projeto foi decisivo para qualificar e mudar o debate no Congresso Nacional).
- Tráfico de drogas (impactos em decisões do Congresso e do Judiciário).
- Regulamentação do *Lobby*.
- Terceiro Setor.
- Vício de iniciativa.
- Uma das pesquisas gerou um banco de dados sobre a legislação penal que simula os impactos sistêmicos da alteração legislativa em qualquer uma das normas.

Alguns resultados qualitativos:

- Ampliação do debate público sobre temas sensíveis com argumentos empíricos.

- Criação de redes universitárias de pesquisa legislativa.
- Baixo custo na elaboração de trabalhos preventivos – antecipação de potenciais impactos de certas legislações.
- Qualificação do trabalho da Secretaria e da Assessoria Legislativa do Ministério, uma vez que passaram a ter mais subsídios e argumentos técnicos baseados em dados empíricos.

## **Lições aprendidas**

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

Apresentaram-se poucos obstáculos na elaboração e na implementação da iniciativa, em que pese se ter estabelecido, logo de início, pequeno impasse calcado na desconfiança mútua entre acadêmicos e parlamentares. Para os primeiros, era impossível discutir a fundo no Congresso Nacional o mérito de determinadas propostas; para os últimos, o tempo da academia e o discurso teórico teriam pouco a contribuir para o sistema político.

Nesse contexto, a SAL exerceu importante papel de mediação, auxiliando a aproximação entre as gramáticas e afiançando os partícipes dos processos de debate. Os resultados, como regra, foram extremamente positivos, com o estabelecimento de canais de comunicação entre Parlamento e academia e efetiva melhoria na qualidade dos debates.

### **Fatores críticos de sucesso**

A solidez institucional do Ministério da Justiça e do PNUD foi fundamental para atribuir à iniciativa caráter de seriedade e compromisso com a proposta, vencendo as barreiras e desconfianças iniciais.

Além disso, o cuidado constante com a reiteração das premissas do projeto – pesquisas em grupos multidisciplinares, com base empírica, voltadas para matérias na pauta do processo legislativo, na maior parte dos casos sem acúmulo de conhecimento na academia –, bem como o acompanhamento

do desenvolvimento das atividades e dos relatórios parciais por parte da equipe técnica da Secretaria foram importantes para evitar que o projeto perdesse o vínculo com sua finalidade. Sem esse cuidado, seria grande o risco de o projeto funcionar como apenas mais um fundo para o financiamento de pesquisas.

As ações de divulgação e articulação entre pesquisadores e institutos de pesquisa, por eventos presenciais e também pela divulgação via internet, serviram também de multiplicadores do alcance do projeto.

Por fim, o sucesso das edições iniciais do programa e a repercussão positiva, tanto na mídia quanto nos meios políticos e acadêmico, foram de grande importância para a evolução do projeto. Isso ocorreu tanto pela melhoria qualitativa dos resultados e de sua divulgação quanto pelo aumento na quantidade de recursos investidos, de entidades proponentes e de projetos submetidos.

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

O projeto Pensando Direito inova de maneira radical ao democratizar o processo de elaboração normativa, em especial no Poder Executivo, abrindo as portas dos gabinetes e aproximando a academia do processo legislativo brasileiro. Com uma iniciativa simples e de baixo custo global (em que pese o projeto ser hoje, reconhecidamente, o maior financiador de pesquisas jurídicas do país), obteve resultados concretos em pouco tempo: imediatamente, qualificou o trabalho da Secretaria e os debates legislativos travados no Congresso Nacional; mediamente, fomentou a pesquisa jurídica empírica no país e resgatou a importância do processo legislativo para a academia.

### ***Responsável***

Felipe de Paula

Secretário de Assuntos Legislativos

### **Endereço**

Esplanada dos Ministérios, bloco T, 4º andar, sala 434  
Brasília-DF  
CEP: 70.064-900  
Telefone: (61) 2025-3114  
sal@mj.gov.br

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

Maio de 2007

### **NOTAS**

<sup>1</sup> O primeiro edital (2007) propunha um financiamento máximo no valor de R\$ 60.000,00 por pesquisa. Os editais de 2008 propuseram um valor limite de R\$ 70.000,00 e os editais seguintes propuseram um desembolso máximo (ou limite) de R\$ 80.000 por pesquisa.

<sup>2</sup> Editais: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJBEB32F35ITEMID896547BFF6464EA594D3536E1ADA16A2PTBRNN.htm>

Publicações: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?Team=%7b7393FACA-F9C1-42B0-BE43-8F8756A587C8%7d>

<sup>3</sup> <http://www.glin.gov>

<sup>4</sup> Fonte: [http://www.cnpq.br/estatisticas/TabelasdeInvestimentos/144\\_AreaFom\\_9808\\_v2.xls](http://www.cnpq.br/estatisticas/TabelasdeInvestimentos/144_AreaFom_9808_v2.xls).

*Área temática*

## **Atendimento ao cidadão**



# Aposentadoria em até 30 minutos

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

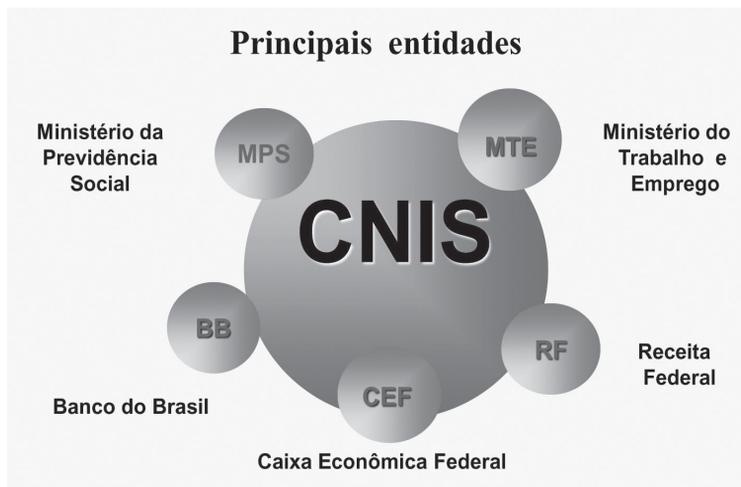
A procura pela qualidade e resolutividade do reconhecimento do direito previdenciário em menor tempo é uma busca incessante do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Da forma conceituada anteriormente, o serviço não atendia a necessidade da sociedade, pois havia demora significativa na resolução dos processos de benefícios. Isso se devia ao fato de que cabia ao segurado a apresentação e comprovação da documentação necessária ao direito previdenciário.

Após vários debates promovidos pelo INSS e a mudança no fluxo do reconhecimento do direito, o instituto pôde garantir que maior número de segurados tenha acesso ao reconhecimento do direito em até 30 minutos, considerando a inversão do ônus da prova, dispensando a apresentação de documentos pelo segurado. A internalização do novo conceito e da fixação de metas garantiu o reconhecimento do direito em até 30 minutos e a redução no tempo médio de atendimento do cidadão.

## Caracterização da situação anterior

O Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) é um cadastro do governo, criado com o objetivo de ser uma base de dados para registro das informações necessárias à garantia dos direitos trabalhistas e previdenciários dos trabalhadores brasileiros. Contém informações de pessoas físicas e jurídicas, vínculos, remunerações e recolhimentos do contribuinte individual, provenientes de diversas fontes de informação administradas pelo governo. Está organizado sob a forma de condomínio, do qual participam as seguintes entidades:

- Ministério da Previdência Social
- Banco do Brasil
- Ministério do Trabalho e Emprego
- Secretaria da Receita Federal do Brasil
- Caixa Econômica Federal



Fonte: Sistema Único de Informações de Benefícios (Suibe) - INSS

**Figura 1: Organização do CNIS**

A gestão do cadastro ocorre por meio de um Comitê Executivo, composto pelos secretários executivos dos ministérios e coordenado pela Previdência Social, com auxílio da comissão técnica formada por membros dos órgãos envolvidos e de instituições vinculadas a eles, bem como dos órgãos que possuem informações sociais.

Construído ao longo das últimas décadas, o CNIS foi progressivamente aprimorado com o uso de novas tecnologias. Isso ocorreu de forma mais efetiva em 1989, com a publicação do Decreto nº 97.936, de 10 de julho, com a denominação inicial de Cadastro Nacional de Trabalhadores (CNT). A organização inicial do CNT foi feita a partir de informações constantes dos cadastros do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep).

O CNIS foi novamente alterado pelo Decreto nº 99.378, de 11 de julho de 1990, em razão da fusão dos ministérios do Trabalho e da Previdência Social. A Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, alterou a denominação, passando a ser Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS).

O CNIS é a base de dados da Previdência Social e possui grande volume de registro de informações (dados de 01/2009), a saber:

- dados cadastrais de pessoas físicas: 180 milhões
- elos entre as inscrições dos trabalhadores: 20 milhões
- óbitos: 10 milhões
- dados de pessoas jurídicas: 26 milhões
- vínculos empregatícios: 515 milhões
- recolhimentos de contribuições: 1,3 bilhão
- remunerações de empregados: 11 bilhões

Em 2002, com a edição da Lei nº 10.403, de 8 de janeiro, após vários estudos e testes, os dados constantes do cadastro, a partir de janeiro de 1994, foram convalidados, passando a valer como prova de filiação à Previdência Social, tempo de contribuição e salários de contribuição para fins de cálculo do salário de benefício, podendo o segurado, a qualquer momento, solicitar a retificação

das informações constantes no CNIS, com a apresentação de documentos comprobatórios sobre o período divergente. Ou seja, a Previdência Social demonstra aos trabalhadores os dados coletados e contidos no banco de dados para fins de reconhecimento dos direitos previdenciários referentes a benefícios urbanos na forma que dispõe a Lei nº 10.403/02, que incluiu o art. 29-A na Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991:

“Art. 29-A. O INSS utilizará, para fins de cálculo do salário-de-benefício, as informações constantes no Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) sobre as remunerações dos segurados.

§ 1º O INSS terá até 180 dias, contados a partir da solicitação do pedido, para fornecer ao segurado as informações previstas no *caput* deste artigo.

§ 2º O segurado poderá, a qualquer momento, solicitar a retificação das informações constantes no CNIS, com a apresentação de documentos comprobatórios sobre o período divergente.”

A utilização dos dados do CNIS para fins de reconhecimento do direito aos benefícios da Previdência Social mostrou-se um grande avanço e minimizou o sofrimento e os problemas enfrentados pelos segurados no passado. Até então, cabia ao segurado a apresentação e comprovação da documentação necessária ao reconhecimento do direito previdenciário, acarretando, recorrentemente, perda do direito ou atraso na resolução do benefício. Entre os problemas enfrentados pelo público previdenciário, estavam:

- documentação ilegível, com emendas ou rasuras, o que não permitia o cômputo do período;
- perda ou extravio de documentação (Carteira de Trabalho, carnês);
- empresas não localizadas por motivo de falência, encerramento de atividade e mudança de endereço.

Ao relacionar a sistemática anterior de comprovação do tempo de contribuição pelo segurado perante a Previdência Social e a tragédia ocorrida nos estados de Pernambuco e Alagoas, em meados de junho de 2010, onde enchentes destruíram cidades inteiras, com a consequente perda de todos os

bens e documentos das pessoas ali residentes, tem-se a demonstração exata do problema que enfrentavam os segurados até o início do ano de 2002.

Muitas eram as dificuldades pelas quais passava o segurado, que, antes de comparecer a uma agência da Previdência Social para concluir o processo, tinha de ir de empresa em empresa em busca da documentação.

### **Descrição da iniciativa**

A alteração ocorrida em janeiro de 2002 no fluxo do reconhecimento do direito foi significativa. Entretanto, representava a convalidação somente do período de atividade de julho de 1994 em diante, o que, para alguns benefícios previdenciários, não era suficiente para o reconhecimento automático do direito, considerando que cabia ao segurado a comprovação relativa aos períodos anteriores a julho de 1994. Somente aqueles segurados que requeriam benefícios por incapacidade, pensão por morte, auxílio-reclusão e salário maternidade eram beneficiados, pois, para esses, o tempo de contribuição exigido é, em média, de 12 meses, o que a medida atingia.

Mas era necessária maior amplitude à convalidação dos dados do CNIS. Após vários debates promovidos pelo INSS na busca de mudança no fluxo do reconhecimento do direito, foi contemplada na Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008, a convalidação das informações do CNIS para todos os períodos, quando não existirem restrições apontadas no cadastro, alterando o art. 29-A da Lei nº 8.213/91:

“Art. 29-A. O INSS utilizará as informações constantes no Cadastro Nacional de Informações Sociais – CNIS sobre os vínculos e as remunerações dos segurados, para fins de cálculo do salário-de-benefício, comprovação de filiação ao Regime Geral de Previdência Social, tempo de contribuição e relação de emprego.

.....

§ 2º O segurado poderá solicitar, a qualquer momento, a inclusão, exclusão ou retificação de informações constantes do CNIS, com a apresentação de documentos comprobatórios dos dados divergentes, conforme critérios definidos pelo INSS.

§ 3º A aceitação de informações relativas a vínculos e remunerações inseridas extemporaneamente no CNIS, inclusive retificações de informações anteriormente inseridas, fica condicionada à comprovação dos dados ou das divergências apontadas, conforme critérios definidos em regulamento.

§ 4º Considera-se extemporânea a inserção de dados decorrentes de documento inicial ou de retificação de dados anteriormente informados, quando o documento ou a retificação, ou a informação retificadora, forem apresentados após os prazos estabelecidos em regulamento.

§ 5º Havendo dúvida sobre a regularidade do vínculo incluído no CNIS e inexistência de informações sobre remunerações e contribuições, o INSS exigirá a apresentação dos documentos que serviram de base à anotação, sob pena de exclusão do período.” (NR)

Iniciou-se novo fluxo para reconhecimento do direito e nova etapa no atendimento à população, pois abarca todos os tipos de benefícios, inclusive a aposentadoria por tempo de contribuição, que exige 35 anos de tempo de contribuição, propiciando à Previdência Social a:

- liberação do ônus da prova para benefícios previdenciários;
- inibição de fraudes na concessão de benefícios;
- redução de erro administrativo.

Os dados contidos no CNIS são migrados para os Sistemas de Benefícios do INSS, observados os critérios e regras pré-definidas e, a partir de tais dados, o reconhecimento do direito aos benefícios previdenciários é automático, reduzindo e eliminando etapas que antes existiam e que atrasavam todo o processo.

O fluxo para o reconhecimento do direito a todos os benefícios previdenciários pode assim ser representado, a partir de 31 de dezembro de 2008:



Fonte: Sistema Único de Informações de Benefícios (Suibe) - INSS

**Figura 2: Fluxo para reconhecimento do direito a todos os benefícios previdenciários a partir de 31 de dezembro de 2008**

O fluxo do reconhecimento do direito inicia-se com a verificação do extrato de tempo de contribuição do segurado, que pode resultar em três situações:

- as informações estão corretas e o segurado implementou todas as condições para a obtenção do benefício: a concessão é automática e imediata;
- as informações estão incompletas, mas a documentação necessária à regularização dos dados do CNIS está com o segurado: a atualização é feita no momento do atendimento e o benefício é concedido;
- as informações estão incompletas e os documentos necessários à regularização não estão com o segurado: o servidor cadastra uma exigência no benefício, com prazo de 30 dias para apresentação, sendo que, nesse caso, o reconhecimento do direito dependerá da prova a ser apresentada pelo segurado.

## Objetivos a que se propôs e resultados visados

A iniciativa teve como objetivos:

- garantir que maior número de segurados tenha acesso ao reconhecimento do direito em até 30 minutos ;
- dispensar a apresentação de documentos pelo segurado;
- dar transparência para o segurado acerca de seus dados;
- agilizar o processo de reconhecimento do direito;
- reduzir a possibilidade de erros administrativos e fraudes.

Os resultados esperados são:

- reconhecimento do direito aos benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), em até 30 minutos;
- incentivo à atualização dos dados do CNIS, com antecedência;
- dispensa da apresentação de documentação por parte do segurado, na medida em que seu cadastro esteja completo e atualizado.

## Público-alvo da iniciativa

O público-alvo de tal iniciativa são todos os segurados que procuram o INSS a fim de requerer benefício previdenciário. Para se ter a exata dimensão da clientela previdenciária a ser beneficiada com tal medida, observa-se no quadro abaixo que de janeiro a dezembro de 2009 foram requeridos 7.110.246 benefícios. No período de janeiro a junho de 2010 foram 3.430.578 benefícios.

**Tabela 1: Quantidade de benefícios requeridos, concedidos e indeferidos de 01/09 a 12/09**

Ano 2009	Aposentadorias	Auxílios	Pensões	Outros	Total
Requeridos	1.907.662	3.902.764	523.360	776.460	7.110.246
Indeferidos	765.061	1.919.800	136.060	197.872	3.018.793
Concedidos	1.094.845	2.084.270	402.543	572.919	4.154.577

Fonte: Sistema Único de Informações de Benefícios (Suibe) - INSS

**Tabela 2: Quantidade de benefícios requeridos, concedidos e indeferidos de 01/10 a 06/10**

Ano 2010	Aposentadorias	Auxílios	Pensões	Outros	Total
Requeridos	982.607	1.803.841	265.109	379.021	3.430.578
Indeferidos	354.748	887.326	68.274	92.311	1.402.659
Concedidos	515.135	1.092.187	200.206	284.059	2.091.587

Fonte: Sistema Único de Informações de Benefícios (Suíbe) - INSS

Constata-se ainda que a quantidade de benefícios despachados (concedidos e indeferidos) é superior à quantidade de benefícios requeridos, o que demonstra a resolutividade no processo de reconhecimento do direito, diante das metas definidas.

### Concepção e trabalho em equipe

O ponto inicial para alcançar o reconhecimento do direito em até 30 minutos, após a publicação da Lei Complementar nº 128/08 e do Decreto nº 6.722/08, foi a internalização do novo conceito, a qualificação da base do CNIS, a fixação de metas e a normatização pelo instituto, com a publicação da Instrução Normativa INSS/PRES nº 36, de 02 de janeiro de 2009.

A mudança no fluxo do reconhecimento do direito exigiu uma mudança de cultura em todos os segmentos da instituição, especialmente naqueles servidores que atendem diretamente o segurado, analisam e despacham os benefícios, pois a compreensão das informações migradas do CNIS para os sistemas de benefícios seria de suma importância. Caso contrário, exigências desnecessárias poderiam ocorrer e retardar o reconhecimento do direito, não cumprindo assim o objetivo principal de agilização.

A realização de reuniões técnicas de supervisão, acompanhamento e orientação possibilitou o aperfeiçoamento técnico dos servidores, refletindo diretamente na qualidade dos serviços prestados e contribuindo de maneira essencial para o reconhecimento do direito em até 30 minutos.

Com a ampliação da base de dados certificados no CNIS, o cidadão aposentou o “saco de documentos” e, agora, para comprovar seus direitos junto à Previdência Social, basta conferir as informações constantes do extrato previdenciário apresentado no momento do atendimento. Se estiver tudo certo, o benefício é concedido em até 30 minutos.

Nessa fase, os principais gestores envolvidos foram a chefe de Divisão de Reconhecimento Inicial do Direito do INSS, Isabel Cristina Sobral; a coordenadora-geral de Benefícios, Ana Adail Ferreira de Mesquita; a coordenadora de Gerenciamento de Sistemas e Informações, Maria de Fatima Cunha Viegas; e o diretor de Benefícios, Benedito Adalberto Brunca. O acompanhamento da execução ficou sob a responsabilidade de Isabel Cristina Sobral.

Houve também durante todo processo, a participação indireta das demais diretorias do Instituto.

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

Para a implementação do reconhecimento do direito em até 30 minutos, os sistemas de benefícios do INSS – Projeto de Regionalização de Informações e Sistemas (Prisma) e Sistema de Acompanhamento de Benefícios por Incapacidade (Sabi) – necessitavam de alterações substanciais para receberem as informações convalidadas do CNIS e para tratamento delas quando existiam restrições apontadas no cadastro.

No primeiro mês, a iniciativa do reconhecimento do direito em até 30 minutos foi aplicada somente aos requerimentos de salário maternidade e, a partir de fevereiro de 2009, estendida aos demais benefícios previdenciários.

Após a publicação da Lei Complementar nº 128/08 e do Decreto nº 6.722/08, foi realizada videoconferência com as cinco superintendências regionais do INSS (Sudeste I - São Paulo; Sudeste II - Belo Horizonte; Sul - Florianópolis; Nordeste - Recife; e Norte - Centro-Oeste - Brasília) para a mobilização de todo o corpo efetivo do Instituto.

Foram realizadas várias reuniões técnicas com representantes das gerências executivas e agências da Previdência Social, para capacitação desses, demonstrando a mudança de cultura. Foram feitos ainda esclarecimentos de dúvidas porventura existentes para, realmente, ocorrer a mobilização de todos.

Destacou-se, também, a promoção de seminário com todos os órgãos do Consórcio CNIS (INSS/MPS/CEF/MTE/RFB), em janeiro de 2009, objetivando a melhoria dos dados constantes do cadastro e o correto reconhecimento dos direitos.

### Recursos utilizados

A iniciativa utilizou a própria estrutura existente no INSS referente à força de trabalho na análise e orientação prévia do direito.

Foram implementadas ações com o intuito de promover a mobilização e a capacitação da força de trabalho envolvida, como se pode observar com mais detalhes no item “Ações e etapas da implementação”.

### Caracterização da situação atual.

O quadro abaixo demonstra que, com o alcance da meta de reconhecimento do direito em até 30 minutos, houve também redução no tempo médio de atendimento ao segurado.

**Tabela 3: Tempo Médio de Atendimento - TMA em minutos - 01/2010 a 06/2010**

Superintendência	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai.	Jun.
Regional Sudeste I	35	34	33	32	32	32
Regional Sudeste II	37	37	36	36	35	35
Regional Sul	40	40	40	39	40	41
Regional Nordeste	35	35	34	34	35	35
Regional Norte/Centro-Oeste	36	36	35	36	35	37
Brasil	36	36	35	35	35	36

Fonte: Sistema de Gerenciamento do Atendimento (SGA) - INSS

**Tabela 4: Tempo Médio de Atendimento - TMA em minutos - 01/2009 a 06/2009**

Superintendência	Jan.	Fev.	Mar.	Abr.	Mai.	Jun.
Regional Sudeste I	40	39	40	40	38	39
Regional Sudeste II	42	42	42	43	39	43
Regional Sul	41	41	42	43	42	43
Regional Nordeste	41	41	41	41	38	39
Regional Norte/Centro-Oeste	42	42	42	42	38	40
Brasil	41	41	41	42	39	41

Fonte: Sistema de Gerenciamento do Atendimento (SGA) - INSS

**Tabela 5: Tempo Médio de Atendimento - TMA em minutos - 07/2009 a 12/2009**

Superintendência	Jul.	Ago.	Set.	Out.	Nov.	Dez.
Regional Sudeste I				38	38	37
Regional Sudeste II				40	40	39
Regional Sul				41	41	41
Regional Nordeste				37	37	36
Regional Norte/Centro-Oeste				37	36	38
Brasil				38	38	38

Fonte: Sistema de Gerenciamento do Atendimento (SGA) - INSS

Merecem destaque os resultados obtidos com tal iniciativa, conforme pode ser verificado em matérias publicadas na mídia, como:

- Aposentadoria em apenas 5 minutos (Jornal O Estado de Minas, 22 de abril de 2010, p. 10).
- Aposentadoria em meia hora parecia piada (*site* do DIESAT, 7/01/2009 <http://diesat.blogspot.com/2009/01/aposentadoria-em-meia-hora-parecia.html>).
- O sonho da aposentadoria em meia hora (ABIN, 8 de janeiro de 2009, <http://www.abin.gov.br/modules/articles/article.php?id=3741&%20language=english>).
- Presidente concede aposentadoria por idade (27 de janeiro de 2009, [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br)).
- Ministra Dilma concede Salário Maternidade (27 de janeiro de 2009, <http://www.previdenciasocial.gov.br/vejaNoticia.php?id=32779>).

O incentivo, o reconhecimento das ações desenvolvidas pelos servidores nas agências e os resultados obtidos também são compartilhados pelo presidente do INSS, Valdir Moyses Simão, conforme matéria publicada no *Gestão Hoje – 30 minutos: um novo tempo para a Previdência Social (Gestão Hoje, 26/1/2009, Valdir Moyses Simão – <http://intraprev.prevnet>)*.

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

As ações estão sendo desenvolvidas com êxito. Os quadros referentes à quantidade de benefícios despachados (concedidos e indeferidos) e ao tempo médio de atendimento demonstram, de forma resumida, os indicadores obtidos no período de janeiro de 2009 a junho de 2010.

### **Lições aprendidas**

Foram muitas as lições aprendidas com a iniciativa, entre as quais destacam-se:

- a necessidade de mudança na forma de atendimento do segurado;
- a importância da análise prévia do cadastro do segurado, considerando a demanda programada e identificada para o dia seguinte;
- o servidor não é o responsável pela alimentação dos sistemas de benefícios, passando a ser um gestor do cadastro;
- necessidade de mudança de postura frente ao novo fluxo do reconhecimento de direitos em até 30 minutos;
- a necessidade de participação e acompanhamento pelos setores de controle da instituição (auditoria, monitoramento operacional e corregedoria), com a visão voltada ao CNIS e não mais ao benefício;

### **Fatores críticos de sucesso**

É relevante ressaltar que atitudes e ações desencadeadas na gestão do instituto contribuíram para o sucesso da nova modalidade de reconhecimento de direitos, as quais se destacam:

- comprometimento do nível estratégico da organização;
- resolutividade por parte dos gestores e da equipe de monitoramento na solução das demandas emergentes necessárias ao cumprimento da proposta;
- ampliação do canal de comunicação com a sociedade;
- divulgação dos dados na mídia, com esclarecimentos à sociedade sobre o reconhecimento do direito aos benefícios urbanos em até 30 minutos.

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

Uma das principais inovações é o alcance de uma marca que seria impossível atingir anos atrás, que é a resolutividade e o reconhecimento do direito em até 30 minutos, demonstrando a mudança de cultura, a quebra de paradigmas e a reversão da imagem que a sociedade tinha do INSS. Ao longo dos tempos, o instituto enfrentou o descrédito, a falta de apoio e o risco à própria existência.

A iniciativa inova na redução da burocracia do ato de requerimento do benefício, na inversão do ônus da prova e no acesso aos direitos previdenciários. Oferece, ainda, melhor atendimento à sociedade, na medida em que se tem um cadastro atualizado.

Tudo isso demonstra a mudança de atitude da instituição, com evidente foco no cidadão, com uma política pública de alta relevância para a sociedade brasileira, de resolutividade e reconhecimento do direito em até 30 minutos, cumprindo, assim, o seu papel social de proteção ao trabalhador e sua família.

### ***Responsável***

Benedito Adalberto Brunca

Diretor de Benefícios do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS)

***Endereço***

SAUS, Quadra 02, Bloco O, 8º andar, sala 821

Brasília - DF

CEP: 70.070-946

Telefone: (61) 3313-4400

Fax: (61) 3313-4447

dirben@previdencia.gov.br

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

Janeiro de 2009



# Programa Banda Larga nas Escolas

*Secretaria de Educação a Distância  
Ministério da Educação*

O Programa Banda Larga nas Escolas tem por objetivo a inclusão das tecnologias de informação e comunicação (TIC) na realidade das escolas públicas urbanas nacionais, sem ônus para os estados e municípios, com duração dos serviços até 2025. Para isso foi adotado um modelo de parceria público-privada com reflexo direto na condução e na duração do programa, que ultrapassa as ações de um governo para ser reconhecido como ação de Estado com mais de 20 anos de duração e perspectiva para perdurar como obrigação nas futuras concessões da exploração de serviços de telefonia e transporte multimídia no país. Até o segundo trimestre de 2010, já estavam conectadas 47.204 escolas, que correspondem a 84% do compromisso inicial (56 mil escolas). Esse número de conexões beneficia um número aproximado de 30 milhões de alunos da rede pública.

## **Caracterização da situação anterior**

Desde 1997 o Brasil possui um programa para a inclusão da informática no processo educacional das escolas públicas nacionais, o Proinfo. Inicialmente, com o Programa de Informática na Educação e, após 2007, por meio de Decreto Presidencial nº 6.300, de 12 de dezembro de 2007, o Programa Nacional de Tecnologia Educacional.

O Proinfo tem por objetivo a inclusão das tecnologias de informação e comunicação (TIC) na realidade das escolas públicas nacionais. Isso é concretizado por meio da aquisição de equipamentos, capacitação de docentes e gestores públicos, e avaliações sistemáticas.

O programa sempre teve como desafio a conexão à internet das escolas com laboratórios de informática atendidas pelo programa, pois a dificuldade de oferta desse serviço no país e o alto custo da contratação inviabilizava a disponibilização do acesso a todas as escolas.

Em 2007, apenas 30% das escolas públicas urbanas nacionais possuíam algum tipo de conexão à internet para as áreas pedagógicas e menos de 50% desse total contavam com velocidades de conexão superiores a 512 kbps. Somente estados com ações próprias e boa estrutura de rede de comunicação promoveram eficazmente o uso da internet como instrumento pedagógico.

A situação é agravada nas regiões norte e nordeste, principalmente pela precariedade da cobertura das redes de telefonia fixa existentes naquelas regiões.

## **Descrição da iniciativa**

Ciente da necessidade de conexão de nossas escolas públicas, o governo federal, por intermédio da Casa Civil da Presidência da República, dos ministérios da Educação (MEC), das Comunicações (MC), do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), reuniu-se em novembro de 2007, para desenvolver um programa de

âmbito nacional para conectar todas as escolas públicas à internet. Trata-se de uma tarefa não trivial, já que a existência de infraestrutura de telecomunicação que propicia o serviço de banda larga (backhaul) estava restrita a aproximadamente 1.200 municípios brasileiros.

Um importante antecedente foi o Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU) que, em 1997, com a privatização das telecomunicações, imputou às operadoras a obrigação de instalação de Postos de Serviços Telefônicos (PST) para atendimento e universalização do serviço de telefonia, situação que nunca atingiu os índices previstos, causando um descumprimento de obrigação que levaria o governo a exigí-lo e aplicar multas às empresas ou propor a substituição da meta e da multa por um serviço de maior valor social agregado.

A troca da obrigação, após intensa negociação, foi formalizada em abril de 2008 com a assinatura do Decreto nº 6.424, que alterou e acrescentou ao antigo Decreto 4.769, de 27 de junho de 2003, a substituição da montagem dos Postos de Serviço pela infraestrutura (backhaul) necessária para o provimento de conexão à internet em alta velocidade (banda larga) em todos os municípios do Brasil. Porém, para fazer com que a troca de obrigação fosse equânime, também foi exigido, no Termo de Autorização para Exploração do Serviço de Comunicação Multimídia de cada operadora de telefonia fixa, um aditivo com a obrigação de conectar todas as escolas públicas urbanas nas respectivas áreas de atuação, dando origem ao Programa Banda Larga nas Escolas.

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

O objetivo do Programa Banda Larga nas Escolas é ofertar conexão a todas as escolas públicas urbanas com um acordo de nível de serviço (Service Level Agreement – SLA) que propicie conexões de ótima qualidade, garantindo a renovação das tecnologias e a disponibilidade dos serviços. Dessa forma, o Termo Aditivo descreve como características dos serviços:

- Velocidade inicial de conexão de um megabit no sentido operadora/escola (download) e no mínimo ¼ dessa velocidade no sentido escola/operadora (upload);
- Instalação em todas as escolas públicas urbanas, polos da Universidade Aberta do Brasil (UAB) e escolas de formação de professores identificadas pelo censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) até o ano de 2010;
- Manutenção do serviço de forma totalmente gratuita até o ano de 2025;
- Endereço de IP fixo;
- Doação do primeiro equipamento terminal (modem);
- Atendimento de todas as escolas que forem criadas ao longo do período de manutenção do Programa;
- Ampliação da velocidade inicial a partir de dezembro de 2010 para a velocidade mínima de dois megabits ou a melhor velocidade disseminada no centro de fios que estiver conectada a escola;
- Conexão da escola no ambiente do laboratório de informática;
- Atendimento diferenciado para a solução de eventuais problemas. Para atender as necessidades das escolas na manutenção da conexão, o Termo Aditivo firmado com as operadoras prevê um nível de atendimento de reparo superior ao usualmente firmado entre concessionárias e consumidor em contratos comerciais convencionais, tanto no que se refere à agilidade quanto a canais de atendimento. Prevê regras específicas levando em consideração distância e facilidade de acesso às escolas e também canal especializado e dedicado com discagem gratuita para abertura de chamado de reparo e alteração de endereço.

Pelo Termo Aditivo assinado com as operadoras, o atendimento das escolas públicas urbanas, estaduais e municipais, será feito sem a necessidade de adesão ao Programa pelos entes federativos. Entretanto, para viabilizar a situação fiscal de cada empresa, sem que isso represente ônus financeiro aos governos, estão sendo assinados um Termo de Adesão ao Serviço Multimídia

e um Termo de Doação de equipamento (modem) junto aos governos estaduais e municipais, os quais abrem mão da cobrança de qualquer imposto que possa incidir sobre a prestação do serviço ou sobre a doação de equipamentos.

### **Público-alvo da iniciativa**

Escolas públicas urbanas em todo o território nacional, polos de apoio presencial da Universidade Aberta do Brasil (UAB) e escolas de formação de professores identificados pelo censo escolar realizado pelo Inep.

Essas instituições representam 70 mil escolas e polos da UAB que, juntas, agrupam cerca de 56 milhões de estudantes e quatro milhões de professores e profissionais da educação.

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

O Programa é resultado de um trabalho interministerial e entre entes governamentais de várias instâncias. Presidência da República, Ministério da Educação, Ministério das Comunicações, Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda e Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) são os principais atores da iniciativa no governo. Após a assinatura do Decreto nº 6.424, a coordenação e gestão do Programa ficaram sob a responsabilidade do Ministério da Educação e da Anatel.

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

Após o período de negociação (outubro de 2007 a fevereiro de 2008), o Decreto presidencial que instituiu o Programa Banda Larga nas Escolas foi assinado em abril de 2008. A partir daí, as ações foram de levantamento das escolas a serem conectadas, articulação com governos estaduais e municipais e acompanhamento das conexões realizadas pelas operadoras.

A distribuição de instalação das escolas ao longo dos anos de 2008, 2009 e 2010 foi estabelecida pelo Termo Aditivo da seguinte forma:

- 40% das escolas atendidas até dezembro de 2008;
- 80% das escolas atendidas até dezembro de 2009;
- 100% das escolas atendidas até dezembro de 2010 (esse percentual já engloba a quantidade de escolas que possam ser criadas no período).

As quantidades da obrigação de instalação de cada operadora foram distribuídas trimestralmente. Ficou estabelecido entre os participantes do Programa (MEC, secretarias de Educação estaduais e municipais, Anatel, Ministério do Planejamento e operadoras) que a cada trimestre o cronograma de ativação fosse apreciado por cada um dos participantes, que poderiam sugerir alterações na listagem conforme necessidades e políticas locais. Essas sugestões poderiam ser acatadas ou não, de acordo com a disponibilidade de infraestrutura das redes de comunicação das operadoras.

Além do processo de instalação, é preocupação contínua o monitoramento e a garantia de qualidade dos serviços prestados pelas operadoras. O monitoramento pode ser dividido em duas etapas: instalações e serviço.

A instalação é acompanhada pelo MEC junto às secretarias de Educação estaduais e municipais que comprovam a instalação das escolas a cada trimestre, com o envio da listagem de escolas conectadas pelas operadoras no período anterior. A Anatel também faz o controle a partir de diligências e vistorias intempestivas utilizando as listagens de execução das operadoras.

O serviço de monitoramento inicialmente foi executado pelo Ministério do Planejamento, juntamente com a Dataprev, com a customização e implantação do software COCAR, que demonstra se a conexão da escola está ativa, por qual período esteve disponível e com que velocidade.

## **Recursos utilizados**

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

Atualmente, existem duas equipes responsáveis pela coordenação do Programa: uma no MEC, na Diretoria de Infraestrutura de Tecnologia

Educacional (Ditec), que é parte da Secretaria de Educação a Distância do Ministério, e outra na Anatel.

A equipe da Ditec/MEC trabalha na gestão e coordenação das instalações, acompanhando o processo de instalação nas escolas e monitorando a qualidade dos serviços, e na prospecção de tecnologias que possibilitem a otimização das conexões.

Destaca-se na equipe do Ditec a participação de técnicos de prospecção do Centro de Experimentação em Tecnologia Educacional (Cete) da Secretaria de Educação a Distância, grupo responsável pela prospecção de novas tecnologias que apoia a alta gerência na tomada de decisões e no apontamento das soluções técnicas viáveis e disponíveis para o suporte ao Programa.

O investimento financeiro no Programa ocorre nas ações de gestão e monitoramento, pois os serviços de implantação e manutenção das conexões de internet são custeados pela troca de obrigações que as operadoras tinham com o governo federal.

Atualmente estão em curso ações de parceria com a Rede Nacional de Pesquisa (RNP), Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal Fluminense (UFF), Universidade Federal do Goiás (UFG), Comitê Gestor da Internet (CGI.br), Dataprev e Inmetro, para a promoção de uso de softwares<sup>1</sup> e estratégias para otimização, segurança e monitoramento das conexões.

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

O Plano Geral de Metas de Universalização (PGMU), de 1997, planejava, com a montagem dos postos de serviço telefônico, a universalização do acesso aos meios de comunicação para a população brasileira. Essa universalização acabou acontecendo com o advento da telefonia móvel celular e pelo barateamento de tarifas proporcionado pela concorrência na área de telefonia fixa. A cobrança de multa pelo não cumprimento da obrigação traria arrecadação para o erário, mas provavelmente não seria convertida de forma

tão direta e rápida em benefício para a população, em termos de acesso à comunicação e às tecnologias. A troca permitiu a instalação de infraestrutura de banda larga (backhaul) e o Programa Banda Larga nas Escolas.

Os valores nominais para a manutenção da conexão à internet de todas as escolas públicas e a dificuldade de contratação do serviço pela diversidade de situações possíveis tornariam a disponibilização desse serviço inexecutável para qualquer governo que o fizesse de forma isolada. Somente por meio do esforço e da articulação entre o governo e a iniciativa privada foi possível essa execução.

### **Caracterização da situação atual**

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

Buscando aprimorar o Programa e manter os níveis de serviço acordados, o MEC estabeleceu parcerias com o Ministério do Planejamento, com a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev), com a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) e com as universidades federais Fluminense e do Paraná para desenvolver metodologias e instrumentos para o monitoramento e a otimização das conexões juntamente com o trabalho da Anatel.

Para o monitoramento, foi desenvolvida, em parceria com o Ministério do Planejamento e a Dataprev, uma versão específica do software de gerenciamento de rede COCAR<sup>2</sup>. A intenção é ter, em tempo real, a informação de disponibilidade e velocidade do *link* de cada escola, além de outras informações técnicas. Por meio do protocolo SMNP<sup>3</sup> (presente no modem doado pelas operadoras), é possível coletar os dados sobre a conexão utilizando o endereço IP.

O software será acessado pela internet e poderá ser usado por gestores estaduais e municipais para o monitoramento de suas escolas.

Como indicador, o Censo Escolar 2009 já retrata o aumento da oferta de conexão em escolas públicas e deverá, em suas próximas edições, buscar a informação qualitativa dessa conexão e não somente a sua existência.

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

O programa possui um cronograma de conexões que avança trimestralmente. Até o segundo trimestre de 2010 já estavam conectadas 47.204 escolas, que correspondem a 84% do compromisso inicial (56 mil escolas). Esse número de conexões beneficia a um número aproximado de 30 milhões de alunos da rede pública.

Conforme o Termo Aditivo, as escolas criadas após a primeira listagem de compromisso também serão atendidas e mantidas por todo o período de vigência do Termo, que se estende até 2025. Em agosto de 2009, o Ministério da Educação renovou a listagem de obrigação das operadoras junto à Anatel, ampliando o compromisso de 56 mil instituições a serem atendidas para 64 mil.

O aumento de instituições a serem atendidas é explicado principalmente por quatro fatores:

- a criação de novas instituições educacionais;
- a municipalização de escolas;
- a migração de escolas rurais para a zona urbana, devido ao crescimento das cidades;
- melhor qualidade e maior participação no Censo Escolar 2008.

Por conta dessa ampliação, operadoras e governo atualmente articulam a forma como esse aumento será atendido. Estão sendo discutidos fluxos e acertos de cronogramas futuros até o final do programa para garantir o atendimento rápido das instituições que serão criadas após o término do período de instalação inicial.

No campo da mensuração qualitativa, várias são as pesquisas que tentam mensurar o impacto do uso das tecnologias de informação e comunicação na educação.

O Comitê Gestor da Internet no Brasil, a Unesco e várias fundações prospectam dados sobre o avanço do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e de melhoria na aprendizagem após a implantação das tecnologias e da chegada da conexão ao ambiente escolar, porém, ainda não

existem dados definitivos. O que já se observa é uma redução nos números de evasão escolar e nos indicadores de depreciação do ambiente e material da escola.

## Lições aprendidas

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

O principal obstáculo enfrentado pelo programa foi a inexistência de uma base de endereços das instituições escolares do país atualizada e fidedigna. Isso fez com que as instalações dos primeiros lotes fossem mais trabalhosas do que o planejado. Para mitigar essa situação, o MEC montou um *Call Center* para fazer contato com todas as escolas assim que era acordada a listagem de instalação. Além disso, o sistema eletrônico de logística, que já é utilizado para gerenciar as entregas do Proinfo, o Sistema de Gestão Tecnológica (Sigetec), foi adequado para receber as informações e possibilitar o acesso das listagens pelos coordenadores e população interessada.

Foram estabelecidos convênios com o IBGE para que, no processo de recenseamento da população, os pesquisadores façam também a identificação do endereço das instituições públicas de ensino utilizando aparelhos de GPS. Isso possibilitará um melhor trabalho de logística e conhecimento da situação das escolas de nosso país. Em contrapartida, os recenseadores farão a transmissão dos dados do Censo 2010 utilizando a estrutura de informática dos laboratórios das escolas e a conexão do Programa Banda Larga nas Escolas.

Trimestralmente é feito um balanço das conexões efetivadas e contato com todas as escolas que serão conectadas para que não haja problemas na execução das instalações.

### Fatores críticos de sucesso

- Contato com os sistemas educacionais estaduais e municipais, articulação com empresas e entes governamentais para o cumprimento

dos cronogramas; articulação com o governo para a instalação de ambientes informatizados nas instituições escolares.

- Otimização do aproveitamento da rede com estratégias e equipamentos que possibilitem o uso da conexão por todos os usuários da escola.
- Aquisição e instalação de equipamentos de informática nos ambientes escolares.
- Capacitação de professores e gestores para a utilização de novas mídias, a fim de que as metodologias e estratégias pedagógicas reflitam essas mudanças e aproveitem o novo cenário de equipamentos e conexão no ambiente escolar.
- Desenvolvimento e oferta de conteúdos e serviços digitais que subsidiem o trabalho de professores e alunos, para melhor uso das tecnologias aplicadas à educação.
- Informação contínua sobre o andamento do Programa para a sociedade, que monitora e cobra a instalação da conexão em suas localidades.

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

Podemos caracterizar como inovação a troca de obrigações pela dinâmica estabelecida entre governo e sociedades privadas em um modelo de parceria público-privada com reflexo direto na condução e na duração do programa, que ultrapassa as ações de um governo para ser reconhecido como uma ação de Estado, com mais de 20 anos de duração e perspectiva para perdurar como obrigação nas futuras concessões da exploração de serviços de telefonia e transporte multimídia no país.

No campo social, a troca de obrigação atingiu de maneira rápida e eficaz a população, criando oportunidades sociais ímpares que até pouco tempo atrás não possuía sequer acesso à telefonia fixa.

Por fim, as possibilidades de ascensão social e educacional, que a iniciativa do Programa Banda Larga nas Escolas proporciona à população brasileira que

frequenta e depende da educação pública, somente poderão ser mensuradas dentro de alguns anos. Contudo, desde já o Programa aponta para a socialização da informação e, principalmente, para a formação de cidadãos, com acesso desde o início do seu processo de alfabetização aos instrumentos de tecnologia mais atuais de que a sociedade dispõe.

### ***Responsável***

José Guilherme Moreira Ribeiro  
Diretor de Infraestrutura em Tecnologia Educacional

### ***Endereço***

Esplanada dos Ministérios Bloco L Sobreloja sala 119  
Brasília-DF  
CEP: 70047-900  
Telefone: (61) 2022-9458  
Fax: (61) 2022-9379  
bandalarga@mec.gov.br  
joseribeiro@mec.gov.br

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

Abril de 2008

### **NOTAS**

<sup>1</sup> Foram utilizados os programas COCAR, PROINFODATA, SIMET, entre outros.

<sup>2</sup> O Controlador Centralizado do Ambiente de Rede (COCAR) foi desenvolvido pelo Departamento de Redes da Dataprev com o objetivo de disponibilizar, para todos os escritórios, uma ferramenta para monitoração do tráfego nos circuitos da rede de acesso e fornecer alarmes informativos de queda de performance nesses circuitos com o armazenamento dos dados coletados. (Fonte: [http://www.softwarepublico.gov.br/ver-comunidade?community\\_id=133801](http://www.softwarepublico.gov.br/ver-comunidade?community_id=133801))

<sup>3</sup> O protocolo SNMP (Simple Network Management Protocol - Protocolo Simples de Gerência de Rede) é um protocolo de gerência típica de redes UDP, da camada de aplicação, que facilita o intercâmbio de informação entre os dispositivos de rede, como placas e comutadores (switches). O SNMP possibilita aos administradores de rede gerenciar o desempenho da rede, encontrar e resolver seus eventuais problemas, e fornecer informações para o planejamento de sua expansão, entre outras (Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Simple\\_Network\\_Management\\_Protocol](http://pt.wikipedia.org/wiki/Simple_Network_Management_Protocol))



*Área temática*

# **Gestão da Informação**



# Portal de Periódicos da Capes

*Coordenação-Geral do Portal de Periódicos da Diretoria de Programas e Bolsas no País – CGPP/DPB/Capes  
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes*

O Portal de Periódicos da Capes disponibiliza às instituições de ensino superior e de pesquisa, conteúdo atualizado e de alta qualidade permitindo consultas e acesso aos textos completos de artigos publicados em 23.925 revistas internacionais, nacionais e estrangeiras e mais de 124 bases de dados com resumos de documentos em todas as áreas do conhecimento. Tem como finalidade oferecer às universidades, institutos de pesquisa e organizações governamentais, não governamentais e particulares, onde se desenvolve a pós-graduação e a pesquisa do país, informação científica necessária à formação de recursos humanos de alto nível e desenvolvimento do conhecimento, tecnologia e inovação. O acesso à biblioteca eletrônica se dá via internet, por meio do *site* [www.periodicos.capes.gov.br](http://www.periodicos.capes.gov.br), de forma gratuita às organizações autorizadas. Em 2009, foram baixados mais de 65 milhões de documentos, entre textos completos e *abstracts*.

## Caracterização da situação anterior

A pesquisa e pós-graduação brasileiras, no período que antecede a criação da política do Portal de Periódicos, foram marcadas pela dificuldade de manutenção de bibliotecas universitárias e de construção e ampliação de um acervo especializado completo e atualizado de periódicos científicos, pelas limitações orçamentárias e pelo alto custo dessas publicações. Nesse período, as universidades federais enfrentaram dificuldades para renovar as assinaturas dos periódicos científicos, que dão suporte à pesquisa e à formação na área de pós-graduação. Os prejuízos decorrentes dessa situação afetavam a pesquisa científica, a preparação e atualização das aulas, estudos, preparação de teses, dissertações e trabalhos de cursos e o atendimento a Programas de Comutação Bibliográfica<sup>1</sup>.

## Descrição da iniciativa

O Portal de Periódicos da Capes disponibiliza às instituições de ensino superior e de pesquisa conteúdo atualizado e de alta qualidade, permitindo consultas e acesso aos textos completos de artigos publicados em 23.925 revistas nacionais e estrangeiras e a mais de 124 bases de dados com resumos de documentos em todas as áreas do conhecimento. Tem como finalidade oferecer às universidades, institutos de pesquisa e organizações governamentais, não governamentais e particulares, onde se desenvolve a pós-graduação e a pesquisa do país, informação científica necessária à formação de recursos humanos de alto nível e desenvolvimento do conhecimento, tecnologia e inovação. O acesso à biblioteca eletrônica se dá via internet, por meio do *site* [www.periodicos.capes.gov.br](http://www.periodicos.capes.gov.br), de forma gratuita, às organizações autorizadas. Essa ação permite a montagem de equipamentos em ilhas ou módulos de acesso à internet em bibliotecas e laboratórios de informática de instituições universitárias ainda com deficiência quanto a esse tipo de suporte. O uso do Portal é livre e gratuito para os usuários dessas instituições participantes.

O Portal de Periódicos foi criado tendo em vista o déficit de acesso das bibliotecas brasileiras à informação científica internacional, dentro da perspectiva de que seria demasiadamente caro atualizar esse acervo com a compra de periódicos impressos para cada uma das universidades do sistema superior de ensino federal. Foi desenvolvido ainda com o objetivo de reduzir os desnivelamentos regionais no acesso a essa informação no Brasil. Ele é considerado um modelo de consórcio de bibliotecas único no mundo, pois é inteiramente financiado pelo governo brasileiro. É também a iniciativa do gênero com a maior capilaridade, cobrindo todo o território nacional.

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

Disponibilizar aos estudantes, aos professores e aos pesquisadores um conjunto de informações científicas, acadêmicas e tecnológicas, publicadas em periódicos indexados, de forma rápida e eficaz, visando proporcionar o subsídio necessário aos estudos e às pesquisas desenvolvidos.

### **Público-alvo da iniciativa**

São usuários do Portal de Periódicos as instituições que se enquadram na missão da Capes: promover a elevação da qualidade do ensino superior por meio do fomento à pós-graduação. Professores permanentes, temporários e visitantes, estudantes de graduação, pós-graduação e extensão e funcionários permanentes e temporários, vinculados oficialmente às instituições participantes do Portal, têm acesso gratuito à coleção assinada pela Capes.

Acessam o conteúdo do Portal 55 instituições federais de ensino superior, 40 institutos federais de educação, ciência e tecnologia (Cefets<sup>2</sup> e Ifets<sup>3</sup>), 30 instituições estaduais e municipais de ensino superior, 15 unidades, centros ou institutos de pesquisa federal, 24 instituições privadas, 40 instituições na modalidade usuário colaborador<sup>4</sup>. Têm acesso parcial gratuito 31 instituições estaduais e municipais, incluindo as fundações de amparo à pesquisa (FAP) e

76 instituições privadas. Isso representa um total de 311 instituições de ensino superior e de pesquisa (Fonte: Relatório de Gestão 2009).

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

A realização das atividades de difusão e implementação das ações do Portal é fruto de um trabalho colaborativo de sua equipe com editores, bibliotecários, usuários e instituições participantes. As diferentes áreas da Coordenação-Geral do Portal de Periódicos – estatística, treinamentos, contratos, convênios e comunicação – atuam em um trabalho colaborativo. Tem-se focado em gestão compartilhada, onde as decisões e encaminhamentos sejam decorrentes de diálogo e compartilhamento de saberes entre técnicos e coordenação. Para a implementação das atividades são feitas reuniões periódicas com a equipe e os demais atores envolvidos. Além disso, os técnicos mantêm contato permanente com as chefias superiores, participando de todas as etapas de implementação das ações do Portal.

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

A história do Portal de Periódicos remonta ao ano de 1990 quando, com o objetivo de fortalecer a pós-graduação no Brasil, o Ministério da Educação (MEC) criou o programa para bibliotecas de instituições de ensino superior (IES). A partir dessa iniciativa, cinco anos mais tarde, foi criado o Programa de Apoio à Aquisição de Periódicos (PAAP). O Programa está na origem do atual serviço de periódicos eletrônicos oferecido à comunidade acadêmica brasileira pela Capes.

O Portal de Periódicos foi oficialmente lançado em 11 de novembro de 2000, na mesma época em que começavam a ser criadas as bibliotecas virtuais e quando as editoras iniciavam o processo de digitalização dos seus acervos. Com o Portal, a Capes passou a centralizar e otimizar a aquisição desse tipo de conteúdo, por meio da negociação direta com editores internacionais. O lançamento foi marcado por uma solenidade realizada no Ministério da

Educação, que contou com a presença do ministro da Educação, o presidente da Capes, os membros da Comissão Brasileira de Bibliotecas Universitárias (CBBU), representantes de instituições de ensino superior e dos provedores de informação científica. Na ocasião, o conteúdo inicial do Portal contava com um acervo de 1.419 periódicos e mais nove bases referenciais em todas as áreas do conhecimento.

Em 2001, o Portal de Periódicos ganhou uma regulamentação específica por meio da Portaria Capes nº 34, publicada em 19 de julho de 2001. A Portaria define o PAAP como “um empreendimento cooperativo coordenado pela Capes, com o objetivo de planejar, coordenar e executar ações que têm a finalidade de facilitar e promover o acesso à informação científica e tecnológica nacional e internacional a instituições de ensino superior e pesquisa do país”. A partir desse momento, as instituições de ensino superior usuárias do Portal passaram a assinar um termo de compromisso com a Capes, pelo qual se comprometem a cumprir o regulamento do programa e as normas para uso das publicações eletrônicas disponíveis no Portal.

Naquele ano, tiveram início as jornadas de treinamentos no Portal de Periódicos da Capes. O objetivo inicial foi capacitar bibliotecários e profissionais da informação das instituições, encarregados de multiplicar essas informações para alunos e professores nas universidades. Os treinamentos eram realizados em uma instituição de cada região do país, que atuava em parceria com a Capes, ficando responsável pela disponibilização da infraestrutura do evento.

Até 2001, os recursos financeiros da Capes ainda eram repassados diretamente às instituições de ensino superior (IES) para a manutenção de coleções impressas. A partir de 2002 esses recursos são centralizados pela Capes, que começa a investir maciçamente nos periódicos eletrônicos e na ampliação e atualização do conteúdo do Portal.

Em 2002, foi desenvolvido o Banco de Teses da Capes, uma base de dados referenciais que permite recuperar os resumos das teses e dissertações defendidas nos programas de pós-graduação do Brasil desde 1987. Atualmente,

esse banco já possui mais de 450 mil referências cadastradas. No mesmo ano, o Portal recebeu o Prêmio Institucional do Conselho Regional de Biblioteconomia-7ª Região pela sua atuação na disponibilização de conteúdo científico. A solenidade de entrega do Prêmio ocorreu na Universidade Veiga Filho, no Rio de Janeiro.

Em 2003, o Portal de Periódicos estabeleceu importantes parcerias, com a assinatura de convênios com a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), com o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e com o Consórcio de Periódicos Eletrônicos (Copere), que reúne instituições privadas do Estado de São Paulo. Os novos parceiros passaram a assinar parte do conteúdo do Portal de Periódicos, dentro da modalidade hoje denominada usuário colaborador. O acervo do Portal, nesse período, já contava com 3.379 periódicos com texto completo, quase o dobro do número de títulos assinados na ocasião de seu lançamento. Além disso, os usuários vinculados a 99 instituições participantes tinham acesso ao conteúdo de 15 bases referenciais.

Em 2004, o Portal passa a contar com cerca de 8.500 periódicos com texto completo e 90 bases referenciais, mais do que o dobro de títulos disponíveis no ano anterior. O número de instituições participantes do Portal já chega a 133.

Em 2005, o Portal de Periódicos passou a contar com um acervo de mais de 9.500 revistas científicas internacionais e 105 bases referenciais. Nessa época, houve esforço para desenvolvimento da coleção nas áreas de Ciências Sociais Aplicadas e Ciências Humanas, de modo que o Portal de Periódicos atendesse melhor as demandas dos professores e alunos dessas disciplinas. Outra novidade foi a inclusão de periódicos nacionais classificados pelo programa Qualis da Capes, nos níveis A e B, com o objetivo de dar maior visibilidade à produção científica nacional. Foram mais de 300 títulos adicionados à coleção do Portal de Periódicos que, somados às revistas indexadas na base de dados Scielo, passou a contar com 516 periódicos publicados no Brasil.

Em 2007, a Capes, em parceria com a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP), começou a trabalhar no desenvolvimento do Projeto de Atualização Funcional e Tecnológica do Portal de Periódicos. O Projeto deu origem à versão atual do Portal. Por meio do Projeto, foram desenvolvidas soluções para facilitar a gestão dos recursos eletrônicos (bases de dados e periódicos) pela Capes e também a pesquisa por informação científica pelo usuário. Nesse momento, discutiu-se a centralização do acesso aos textos completos por meios dos servidores da Capes. O objetivo foi tornar mais simples, eficaz e confiável o processo de produção de estatísticas de uso do Portal de Periódicos. Outra novidade é o desenvolvimento de uma ferramenta de metabusca que integra diferentes bases de dados por meio de uma única consulta por autor, assunto e palavra-chave.

Em 2008, a Capes inovou no formato dos treinamentos do Portal de Periódicos, com a criação do Programa de Formação de Multiplicadores (Pró-Multiplicar). Por meio do Programa, os bolsistas de doutorados da Capes aprendem a utilizar os recursos do Portal e passam a atuar na multiplicação dessas informações em suas universidades. Nesse primeiro ano, oito instituições participaram do Pró-Multiplicar. Em 2009, esse número chegou a 20 universidades de todas as regiões do país.

Em 2009 o Portal atingiu a marca de mais de 15 mil periódicos com texto completo e 126 bases referenciais. O Portal ainda trabalha na diversificação desse acervo, por meio da aquisição de normas técnicas e de 515 livros eletrônicos. Outra novidade é a disponibilização para as instituições usuárias do Portal da base *Journal Citation Reports* (JCR), ferramenta que calcula o número de citações atribuídas pela comunidade acadêmica a artigos dos periódicos e atribui o fator de impacto de uma revista científica. Em 2009, é também ampliado o número de instituições participantes do Portal de Periódicos, com a inclusão de fundações e universidades que até então não tinham acesso gratuito ao Portal e que receberam o benefício pela criação e manutenção de programas de pós-graduação recomendados pela Capes e

pelo atendimento aos critérios de excelência definidos pelo Ministério da Educação. Com essa inclusão, o número de instituições participantes do Portal chegou a 311, mais de quatro vezes o número de usuárias que utilizavam a ferramenta em 2001.

Nesse mesmo ano, o Projeto de Atualização do Portal de Periódicos entra na sua fase final. São realizados testes na ferramenta de metabusca pelos membros do Conselho Consultivo PAAP<sup>5</sup>. A equipe do Projeto começa a trabalhar na implantação da ferramenta verde, que permite a gestão de contratos e bases de dados eletrônicas. É desenvolvido ainda o leiaute e o conteúdo da versão atual do Portal de Periódicos, lançado oficialmente durante as comemorações do seu 9º aniversário, no dia 11 de novembro.

Fechando o ano de 2009, a Capes apresentou o Portal de Periódicos na *Online Conference*. O evento aconteceu em Londres, de 1 a 3 de dezembro, e reuniu editores, pesquisadores e profissionais da área de informação científica. Londres também foi o local da solenidade de assinatura dos contratos entre a Capes e os editores internacionais, garantindo a renovação do conteúdo do Portal para 2010 (Fonte: *Site* do Portal de Periódicos).

## Recursos utilizados

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

#### Recursos financeiros:

Para manter a coleção do Portal de Periódicos são realizadas anualmente, com os editores, renovações de contratos dos títulos já assinados, contratos novos para conteúdos já assinados, como prescreve a Lei 8.666, artigo 57, inciso II, de 21 de junho de 1993, e contratos de novas coleções demandadas pela comunidade acadêmica e representantes de áreas do conhecimento da Capes. Os valores das assinaturas, em 2009, perfazem um total de US\$ 54.634.250,20, sendo US\$ 42.330.617,05 para assinatura de bases com texto completo e US\$ 12.303.633,15 investidos em bases referenciais. Em relação a

2008 houve um incremento de 25,50% na manutenção e desenvolvimento do Portal de Periódicos. (Fonte: Relatório de Gestão 2009).

#### Recursos tecnológicos:

Para atender aos pesquisadores e facilitar o acesso ao conteúdo assinado e disponibilizado pela Capes no Portal de Periódicos à comunidade usuária, a principal ação da Coordenação-Geral do Portal de Periódicos (CGPP) foi o lançamento, em 11 de novembro de 2009, do Novo Portal de Periódicos, com moderno leiaute e possibilidade de busca integrada às bases de dados assinadas. Esse novo *site* oferece mais agilidade e maior eficiência na busca por informações científicas.

O Metabuscadador, sistema que permite a busca integrada a várias bases de dados em uma única pesquisa, tem possibilitado uma mudança de paradigma na forma de pesquisa e acesso à informação e já incorporou ao acervo do Portal mais de 7 mil títulos de periódicos de acesso gratuito e periódicos com mudanças de títulos. A ferramenta utiliza as soluções de biblioteca Metalib e SFX, desenvolvidas pela empresa Ex Libris.

Além disso, ressalta-se a aquisição do Programa Verde, que permite a gestão de contratos e bases de dados eletrônicas. A implantação da ferramenta faz parte do Projeto de Atualização Funcional e Tecnológica do Portal, desenvolvido pela Capes em parceria com a Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP). O Verde foi criado pelo grupo israelense Ex Libris, especializado em software para bibliotecas e centros de informação. A ferramenta vai permitir o gerenciamento dos recursos científicos eletrônicos disponíveis no Portal de Periódicos, como revistas científicas, livros, bases referenciais e com texto completo e interfaces de pesquisa. Outra vantagem será a possibilidade de gestão e acompanhamento pela equipe da Capes de todas as etapas de assinatura do conteúdo do Portal, abrangendo desde a disponibilização do *trial* para avaliação até a abertura do acesso às bases de dados pela comunidade acadêmica.

Por fim, foi lançado, também, o Sistema Capes de WebTV, tecnologia para divulgação e treinamento nos recursos do Portal de Periódicos. (Fonte: Relatório de Gestão 2009).

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

Com a implementação do Portal de Periódicos, é possível afirmar que se conseguiu ampliar o acesso da comunidade acadêmica à produção científica e tecnológica internacional, integrar a comunidade brasileira no cenário da produção científica mundial e facilitar a inserção da produção científica brasileira no contexto da produção universal.

Ao utilizar o Portal, o pesquisador tem acesso direto à produção dos autores, periódicos e sociedades internacionais mais conceituados da sua área. Isso garante densidade à sua produção acadêmica. Conhece ainda o funcionamento da Ciência Mundial dentro da sua área de atuação. Essas informações são fundamentais para que ele também divulgue melhor a sua produção e passe a ser reconhecido internacionalmente.

#### **Caracterização da situação atual**

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

O Portal utiliza um sistema de controle mensal de acessos. Esse controle é realizado pela Capes, quando o acesso é feito diretamente em sua página, e pelos editores, quando feito diretamente à revista.

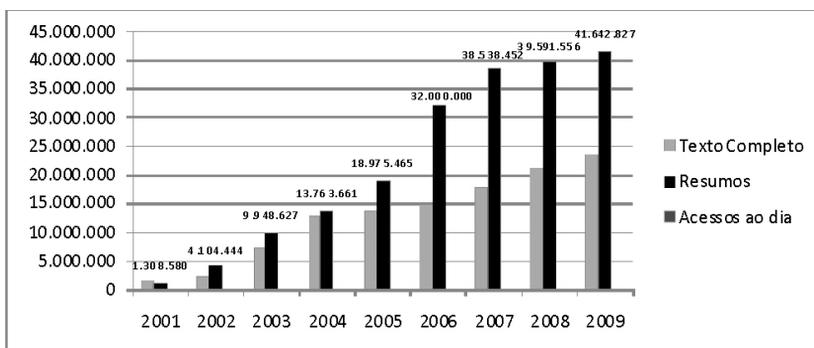
##### **Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados**

No ano de 2009, foram contabilizados 23.386.833 textos completos baixados e 41.642.827 pesquisas aos *abstracts* disponibilizados pelas bases referenciais, totalizando 65.029.660 acessos ao conteúdo assinado. Em relação ao ano de 2008, houve um aumento de 10,77% no número de textos completos baixados, de 5,18 %

nas pesquisas às bases referenciais e de 7,12% no total de acessos. O uso diário é de 178.163 para textos completos e bases referenciais. (Relatório 2009).

**Tabela 1: Número de acessos ao Portal de Periódicos (2001-2009)**

Ano	Texto Completo	Resumos	Acessos ao dia
2001	1.769.765	1.308.580	8.434
2002	2.567.774	4.104.444	18.280
2003	7.500.054	9.948.627	47.805
2004	13.099.471	13.763.661	73.598
2005	13.754.226	18.975.465	89.670
2006	15.000.000	32.000.000	128.767
2007	18.058.420	38.538.452	155.060
2008	21.111.922	39.591.556	166.311
2009	23.386.833	41.642.827	178.163



Fonte: Relatório de Gestão 2009 – Coordenação-Geral do Portal de Periódicos / Capes

**Gráfico 1: Evolução do número de acessos ao Portal de Periódicos (2001-2009)**

## Lições aprendidas

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

Em decorrência da diversidade dos públicos e da especificidade dos serviços oferecidos pelo programa, torna-se indispensável a instrumentalização dos usuários na utilização de seus recursos de forma abrangente. Para a efetivação

desse objetivos, foi implementado o Programa de Treinamentos. Ele tem o objetivo de capacitar pesquisadores, coordenadores de pós-graduação, bibliotecários, docentes, estudantes de graduação e pós-graduação das instituições participantes do Portal e de outras instituições que tenham interesse em participar dos treinamentos dos recursos eletrônicos oferecidos e formar agentes multiplicadores nas instituições usuárias. A meta do Programa é atender o maior número possível de usuários de instituições participantes do Portal. Em 2009, foram realizados 33 treinamentos em instituições que acessam as bases de dados referenciais e textos completos disponíveis no Portal de Periódicos, atendendo a 100% da demanda. Foram capacitadas 2.987 pessoas pelo Programa de Treinamento do Portal de Periódicos em todas as modalidades de treinamento. Incluída a capacitação pelos multiplicadores formados em 2008 e 2009, foram 5.410 pessoas habilitadas no uso do Portal de Periódicos.

O Programa de Formação de Multiplicadores do Portal de Periódicos (Pró-Multiplicar) foi criado no ano de 2008 com o objetivo de capacitar alunos bolsistas de doutorado da Capes em instituições credenciadas ao Portal, e habilitá-los para atuarem como monitores e multiplicadores na divulgação e instrução do Portal de Periódicos a seus pares. Em 2009, segunda fase do programa Pró-Multiplicar, 11 instituições participaram desse treinamento com um total de 297 participantes, entre alunos bolsistas, professores e bibliotecários. Os multiplicadores dessas instituições, cumprindo cronograma institucional, replicaram os treinamentos em suas instituições de origem, treinando 1.391 pessoas e formando um contingente de 1.688 capacitações no uso do Portal de Periódicos em 2009. Algumas instituições não enviaram dados da multiplicação dos treinamentos em 2009.

### **Fatores críticos de sucesso**

É importante ressaltar o constante apoio institucional para dar viabilidade às ações necessárias para a implementação da política do Portal de Periódicos. Outro fator importante para o sucesso diz respeito às parcerias estabelecidas pela Capes com outras instituições como o Copere, Embrapa, MCT, RNP, entre

outras. Além disso, ressalta-se o constante apoio da comunidade acadêmica, seja pela participação direta nas decisões sobre aquisição e ampliação do acervo, como também pela veiculação de manifestações de apoio à continuidade da política do Portal de Periódicos. Por fim, chama-se atenção para a relevância da busca constante de renovação em termos de tecnologia empregada na manutenção, divulgação e treinamento do Portal, como a utilização do Metabusador, do Sistema Verde e do Sistema Capes/Webtv.

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

Nos últimos anos, a Capes realizou expressivo investimento na manutenção de coleções atualizadas tanto de textos completos quanto de outros tipos de materiais, como bases de resumos, normas técnicas, patentes, material de referência e audiovisual. Em 2009, foi atingida e ultrapassada a meta estipulada pela Presidência da Capes de assinar 15 mil títulos de periódicos até o ano de 2010. Em decorrência, houve significativo incremento no número de títulos de texto completo, devendo-se considerar não somente a quantidade, mas também a qualidade das publicações assinadas.

### ***Responsável***

Daniela Carvalho Sophia  
Analista em Ciência e Tecnologia

### ***Endereço***

Setor Bancário Norte, Quadra 2, Bloco L, Lote 6, 11º andar  
Brasília-DF  
CEP: 70.040-020  
Telefone: (61) 2022-6207  
daniela.sophia@capes.gov.br

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

Novembro de 2000

NOTAS

<sup>1</sup> Os Programas de Comutação Bibliográfica têm como objetivo permitir às comunidades acadêmicas acessar documentos em todas as áreas do conhecimento, por meio de cópias de artigos de revistas técnico-científicas, teses e registros de congressos, exclusivamente para fins acadêmicos e de pesquisa, respeitando-se a Lei de Direitos Autorais.

<sup>2</sup> Cefet: Centro Federal de Educação Tecnológica.

<sup>3</sup> Ifet: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia.

<sup>4</sup> A modalidade usuário colaborador tem como objetivo permitir que instituições que não atendem aos critérios para acessar o Portal possam ingressar, por meio de convênio, à política do Portal de Periódicos. Os requisitos para ingresso na referida modalidade são: instituições particulares de ensino e pesquisa credenciadas no MEC e avaliadas pela Capes; e instituições federais, estaduais e municipais de ensino e pesquisa que não preencham os requisitos para acesso gratuito ao Portal.

<sup>5</sup> De acordo com a Portaria n° 34, de 31 de agosto de 2005, o Conselho Consultivo do PAAP é constituído dos seguintes membros: i) diretor de Programas da Capes, como presidente do Conselho; ii) um servidor da Capes, que funcionará como secretário executivo do Conselho; iii) presidente da Comissão Brasileira de Bibliotecas Universitárias (CBBU); iv) dois representantes das instituições federais de ensino superior; v) Um representante das unidades de pesquisa que ofereçam pós-graduação e das instituições públicas não federais de ensino superior também com pós-graduação participantes do programa, de acordo com os critérios de elegibilidade estabelecidos no art.10; vi) um representante das instituições privadas de ensino superior que ofereçam doutorado participantes do programa, de acordo com os critérios de elegibilidade estabelecidos no art.10; e, vii) um representante das Fundações de Amparo e Pesquisas Estaduais.

# Sistema de coleta on-line do Censo Escolar da Educação Básica (Educacenso)

*Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira*

O Educacenso é um sistema eletrônico de coleta de informações educacionais composto por um aplicativo web, que permite a coleta, migração e alteração de dados educacionais das escolas em todo o território nacional, e por um banco de dados relacional, que armazena de forma sistemática todas estas informações. O Educacenso representa uma inovação, pois se trata de um banco de dados único, de base nacional, alimentado por dados e informações que vêm diretamente das escolas, por meio da internet. Constitui-se no mais completo cadastro de escolas, alunos e docentes do país. A construção de um banco de dados com informações individualizadas amplia as possibilidades de comunicação com outras bases de dados do governo federal. O novo desenho metodológico e a utilização de recursos de tecnologia da informação permitiram ampliar a precisão e a fidedignidade dos dados do Censo Escolar, o que possibilita realização de ajustes na política educacional e maior efetividade do gasto público com a educação básica.

## **Caracterização da situação anterior**

O Censo Escolar da Educação Básica é a pesquisa censitária de base nacional que produz e dissemina informações estatísticas sobre a educação básica, em todas as suas modalidades (ensino regular, ensino especial, educação profissional e educação de jovens e adultos) e etapas (educação infantil, ensino fundamental e médio).

Até 2006, a coleta de dados era feita pelas escolas das redes públicas e privadas preenchendo-se formulários em papel, elaborados, padronizados e enviados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). Após o preenchimento, esses formulários eram devolvidos às secretarias municipais e estaduais de Educação ou aos seus órgãos descentralizados, para digitação, consolidação e realização de uma primeira avaliação de consistência de dados, contando com a supervisão e o apoio do Inep em todo o processo.

O questionário utilizado na coleta de dados dividia-se em 10 blocos temáticos: cadastro da escola, com a identificação básica da escola (bloco 1); caracterização física e dados gerais da escola (bloco 2); salas de aula e recursos humanos (bloco 3); educação infantil – número de turmas e matrículas (bloco 4); ensino fundamental – formas de organização (8 ou 9 anos, turno, série e ciclo), número de turmas e matrículas por turno, série, idade e rendimento escolar dos concluintes do ano anterior (bloco 5); ensino médio e médio integrado – número de turmas e matrículas (bloco 6); educação especial – número de turmas e matrículas (bloco 7); educação de jovens e adultos – número de turmas e matrículas (bloco 8); educação profissional em nível técnico – número de turmas e matrículas (bloco 9); e transporte escolar (bloco 10).

Apesar de reconhecida a qualidade das informações estatísticas existentes sobre o sistema educacional brasileiro por gestores e pesquisadores do setor, ainda havia grande possibilidade de melhorias e avanços, tanto em relação aos resultados quanto aos processos envolvidos.

A princípio, a unidade de informação do censo, até o ano de 2006, era a escola. Alunos e docentes apareciam apenas como valores numéricos agregados por estabelecimento de ensino, sexo, idade, etapa e modalidade de ensino. Entretanto, essa organização metodológica gerava problemas como, por exemplo, grande quantidade de dupla contagem de alunos e docentes nos diversos municípios e estados brasileiros. Problemas desse tipo implicavam distorções na alocação de recursos de diferentes programas educacionais, comprometendo, assim, sua efetividade.

Em segundo lugar, o modelo de pesquisa vigente também limitava a quantidade e o tipo de informação sobre a vida escolar de alunos, pois não permitia o acompanhamento de sua trajetória escolar, tampouco facilitava o relacionamento dos dados com informações de outras áreas sociais. Da mesma forma, não permitia a obtenção de informações específicas sobre a situação dos docentes e outros profissionais de educação, as quais são importantes para o desenvolvimento de políticas de formação inicial e continuada desses profissionais.

Por fim, a execução do Censo Escolar implicava um esforço logístico de todas as esferas de governo para a impressão e distribuição de formulários, preenchimento, coleta, digitação, transmissão e análise das informações. O Sistema de Informações Educacionais (Sied), ferramenta usada até 2006, por ser descentralizada, formava um banco nacional, a partir dos bancos estaduais, apenas após o término do período de coleta, o que contribuía para a demora na divulgação das informações.

A utilização do Sied e da infraestrutura estabelecida para sua implementação foi essencial para o desenvolvimento de um novo sistema, o Educacenso, baseado no desenvolvimento e difusão de novas tecnologias da informação.

O novo projeto buscou contribuir para o atendimento das exigências de eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, que impõem desafios à administração pública, cuja superação depende, dentre outros fatores, da

disponibilidade de informações adequadas, confiáveis e em tempo hábil para orientar decisões e avaliações de processos e resultados.

### **Descrição da iniciativa**

O Educacenso é um sistema eletrônico de coleta de informações educacionais composto por um aplicativo web, que permite a coleta, migração e alteração de dados educacionais das escolas, e por um banco de dados relacional, que armazena todas essas informações. Representa uma inovação porque se trata de um banco de dados único, de base nacional, com dados e informações que vêm diretamente das escolas, por meio da internet, formando o mais completo cadastro de alunos, docentes e escolas do país. A construção de um banco de dados com informações individualizadas amplia as possibilidades de comunicação com outras bases de dados do governo federal.

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

- Produzir e divulgar informações e estatísticas fidedignas e atualizadas sobre o sistema educacional brasileiro, capazes de atender com maior efetividade às demandas decorrentes das diretrizes educacionais e programas públicos do setor.
- Ampliar a utilização das tecnologias da informação disponíveis, de modo a simplificar procedimentos, integrar recursos, diminuir redundâncias nas atividades desenvolvidas e conferir maior agilidade e qualidade aos processos de coleta de dados e de análise e disseminação das informações.
- Fortalecer a cooperação e a responsabilização dos entes e agentes envolvidos no Censo Escolar.
- Buscar maior convergência entre os dados do Censo Escolar e as informações sobre educação coletadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

### Público-alvo da iniciativa

Os principais usuários dos resultados do Censo Escolar são o Ministério da Educação, as secretarias estaduais e municipais de educação, o Conselho Nacional de Educação, os conselhos estaduais e municipais de educação, as escolas, os conselhos de acompanhamento e controle social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (Fundef), órgãos legislativos, órgãos de fiscalização das ações do poder público, organizações não governamentais, mídia, organismos internacionais, pesquisadores, gestores e administradores das escolas e interessados nos temas e questões educacionais.

### Concepção e trabalho em equipe

Precisava-se de um contexto político favorável e uma gestão que reconhecesse a janela de oportunidade para a implementação das melhorias. Essas condições foram reunidas a partir de 2005 quando o ministro da Educação e o presidente do Inep acataram e incluíram na agenda governamental o atendimento da demanda recorrente, de pesquisadores e da equipe técnica do Inep, para que os dados coletados pelo Censo Escolar tivessem por unidade de informação os alunos e profissionais de educação.

Para tanto, a equipe técnica do Inep, após estudos aprofundados sobre as alternativas de modificação dos métodos e procedimentos técnicos e operacionais, elaborou o projeto Educacenso.

A execução desse projeto envolveu diretamente cerca de 300 pessoas vinculadas às secretarias estaduais e municipais de educação e outras instituições. São acrescentados a esse quantitativo cerca de 400 mil técnicos e gestores educacionais, ao se considerar todas as pessoas envolvidas nas escolas com a realização do Censo Escolar da Educação Básica.

Um projeto dessa dimensão exigiu um esforço de coordenação em diferentes níveis, possível somente com a valorização e o reconhecimento do trabalho das equipes que atuam localmente. Por isso, o projeto contou, em

distintos momentos da sua implementação e de diferentes formas, com a colaboração das secretarias estaduais e municipais de educação e outras instituições parceiras.

#### Ações e etapas da implementação

A implementação do Educacenso exigiu a análise de aspectos operacionais, conceituais e metodológicos e foi realizada em três etapas.

A primeira etapa consistiu na formação do Cadastro de Alunos, Docentes, Auxiliares de Educação Infantil e Escolas, o Cadmec. Sua duração foi de um ano e meio, com início em agosto de 2005 e finalização em dezembro de 2006.

A segunda etapa caracterizou-se pelo detalhamento de conceitos e o desenvolvimento do sistema Educacenso. Nessa etapa, destacam-se as seguintes ações:

Março a Maio de 2006: (1) Levantamento das necessidades de informações para atender aos programas federais; (2) Levantamento dos principais problemas de coleta para correção no novo modelo.

Junho e Julho de 2006: (3) Análise da qualidade e da consistência das variáveis presentes nos formulários do Censo dos últimos 10 anos; (4) Estudo sobre a mudança da data de referência, para minimizar o efeito da mobilidade dos alunos sobre os resultados; (5) Análise das informações necessárias para alunos, docentes e turmas para se preservar as séries históricas e proposição de novas variáveis; (6) Adequação e atualização da documentação e definição das regras de negócio, críticas de sistema e variáveis que compõem os formulários.

Agosto e Setembro de 2006: (7) Reuniões com as secretarias do MEC e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para avaliar e validar os quatro formulários propostos (escolas, turmas, alunos e docentes).

Outubro a Dezembro de 2006: (8) Reuniões com as secretarias de educação estaduais, municípios capitais e representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), para apresentar e discutir o novo modelo e sensibilizar as equipes para a coleta; (9) Definição de relatórios

de acompanhamento para os usuários; (10) Acompanhamento do desenvolvimento do sistema; (11) Discussão de manuais e caderno de instruções; (12) Definição e preparação da carga inicial do sistema; (13) Escolha dos estados para o teste piloto.

A terceira etapa foi a homologação e entrada em produção do sistema Educacenso 2007, que contou com as seguintes ações:

Janeiro e fevereiro de 2007: (14) Definição das estratégias de mídia a serem utilizadas no lançamento do sistema em articulação com o setor de comunicação social do MEC; (15) Elaboração dos conteúdos da navegação guiada para o *hotsite* do Educacenso e do vídeo de treinamento; (16) Homologação do sistema.

Março de 2007: (17) Treinamento e realização do teste-piloto nos estados selecionados.

Abril e maio de 2007: (18) Ajustes no sistema Educacenso; (19) Treinamento para todos os demais estados no uso da ferramenta; (20) Treinamento da central de atendimento Fala Brasil.

Junho a setembro de 2007: (21) Coleta de dados no Educacenso, realizada pelas escolas; (22) Acompanhamento da coleta por meio de relatórios sobre as dificuldades operacionais, a ausência de informações e análises de consistência de dados.

Outubro e novembro de 2007: (23) Publicação no Diário Oficial da União (DOU) dos resultados preliminares e envio de relatórios aos estados e municípios; (24) Realização de ajustes, complementação e retificações nos dados coletados.

Dezembro de 2007: (25) Verificação e análise de consistência dos dados; (26) realização do encontro nacional das equipes do Censo Escolar para avaliação do trabalho.

Janeiro de 2008: (27) Publicação no DOU dos resultados finais do Censo Escolar 2007; (28) Preparação da sinopse estatística de 2007; (29) Planejamento do 2º ciclo do Educacenso, o Censo Escolar 2008.

Muitas das ações listadas tiveram apenas o início no mês indicado, sendo executadas simultaneamente a outras durante quase todo o tempo de desenvolvimento do projeto.

#### Recursos utilizados

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

Recursos humanos – No período compreendido entre a elaboração e a implementação do Sistema Educacenso em 2007, a equipe envolvida na execução direta do Censo da Educação Básica contava com oito técnicos da área de tecnologia da informação e 10 técnicos da Coordenação-geral do Censo da Educação Básica da Diretoria de Estatísticas Educacionais (CGCE/DEED/Inep). Esse número considera apenas os servidores do Inep diretamente envolvidos com o Educacenso. Estão excluídos todos os profissionais das demais esferas de governo (estados e municípios), além daqueles da iniciativa privada que operem o sistema para inserção de dados (resposta aos formulários eletrônicos).

Recursos Financeiros – Aproximadamente 27,7 milhões de reais foram investidos pelo Inep na elaboração, implementação do Sistema Educacenso e na capacitação dos responsáveis pela execução do Censo Escolar em todo o país, incluindo os seguintes gastos:

- Contratação de empresa para concepção tecnológica, implementação e manutenção em ambiente de produção do Cadmec – R\$ 10.771.687,68;
- Convênios com as secretarias estaduais de educação – R\$ 8.612.680,00;
- Capacitações e assistência técnica aos estados e Distrito Federal – R\$ 1.231.079,85;
- Consultorias – R\$ 640.800,00;
- Equipamentos – R\$ 6.500.000,00.

Recursos tecnológicos – O Sistema Educacenso utiliza sete servidores de aplicação, cada um com 64 GB de memória e um *Rac Oracle* com cinco

servidores de Banco de Dados, com 128 GB de memória. O Banco de Dados é *Oracle* 10 G e o Sistema Operacional é o Linux. As linguagens de programação utilizadas são: PHP 5 (módulo on-line) e Java (módulo de migração), com servidor de aplicação Apache e *JBoss*, respectivamente.

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

Os desafios impostos por um projeto de caráter inovador e da envergadura do processo de modernização do Censo Escolar necessitariam, a princípio, da utilização de recursos específicos de grande montante. Entretanto, ao longo do processo foram feitos reordenamentos dos recursos destinados à execução da Ação 4014 – Censo Escolar da Educação Básica, Programa 1449 – Avaliações e Estatísticas Educacionais do Plano Plurianual de Governo. Nesse contexto, destacamos:

- Ampliação da capacitação dos recursos humanos envolvidos, o que favoreceu a melhoria da qualidade do trabalho realizado e as relações entre os diferentes parceiros (estado, municípios e escolas).
- Aumento do repasse de recursos financeiros às secretarias estaduais de educação, ampliando a contrapartida dos governos estaduais, contribuindo para a redução das dificuldades regionais na implementação do Educacenso e para o cumprimento do seu cronograma (dificuldades logísticas, de infraestrutura tecnológica, de limitação de recursos humanos, entre outras).
- Implantação e substituição de infraestrutura tecnológica determinada pelas necessidades locais e as demandas de desenvolvimento do sistema.
- Redução dos gastos com impressão de questionários e com o envio às escolas, por meio da simplificação logística possibilitada pela coleta *on-line* (em 2006 foram impressos 249.592 e em 2007 foram impressos 23.854).
- Melhor eficiência e eficácia na alocação e distribuição de recursos de programas governamentais que utilizam os dados do Censo Escolar

como referência. Como exemplo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), pois o impacto na redução do número de matrículas duplicadas significou a alocação mais efetiva de recursos superiores a 3 bilhões de reais.

### **Caracterização da situação atual**

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

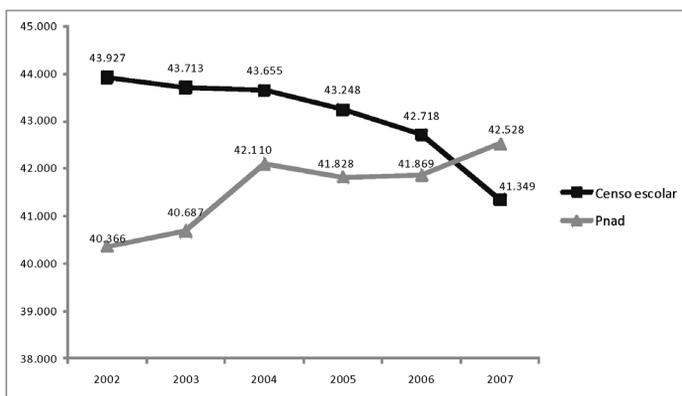
- Realização de reuniões (duas vezes ao ano) de avaliação da metodologia utilizada no Educacenso quanto à relevância e pertinência das informações e das estatísticas educacionais produzidas e sua capacidade de atender às necessidades dos usuários das informações, principalmente os órgãos do MEC (secretarias que definem as políticas e FNDE).
- Realização de treinamentos anuais com representantes dos estados, municípios e União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) para garantir a compreensão de conceitos utilizados e a padronização de procedimentos.
- Realização de encontro anual com representantes dos estados, municípios e Undime para avaliar processos de coleta, tratamento e disseminação das estatísticas e esclarecer prováveis alterações metodológicas.
- Divulgação dos instrumentos legais que atribuem competência para o desempenho das atividades e o cronograma de trabalho, de modo a conferir transparência aos processos e resultados do Censo Escolar (informações disponíveis para consulta em <http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/legislacao/>).
- Utilização de mecanismos e instrumentos de comunicação com os executores do Censo Escolar e demais usuários dos dados educacionais, tais como: e-mail ([educacenso@inep.gov.br](mailto:educacenso@inep.gov.br) ou [censoescolar@inep.gov.br](mailto:censoescolar@inep.gov.br))

e publicação de formulários de coleta, notas técnicas e metodológicas e das estatísticas no endereço eletrônico <http://www.inep.gov.br/basica/censo>.

- Utilização intensiva de procedimentos de tratamento da informação durante todas as etapas de execução para garantir a exatidão e confiabilidade das informações produzidas e divulgadas pelo Inep.

#### Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

- Melhoria do acompanhamento durante o processo de coleta. A opção por uma única base de dados nacional centralizada no Inep e com alimentação *on-line* possibilitou a instituição de processos de verificação ao longo do período de coleta.
- A mudança da unidade de informação para o aluno e a centralização do banco de dados permitem o cruzamento de informações de todas as escolas, possibilitando a identificação de docentes e alunos duplicados e, com isso, ampliando a precisão dos dados (gráfico 1). Os resultados obtidos mostram a redução de matrículas de 55,9 milhões em 2006 para 52,9 milhões em 2007. Em 2008, foram contabilizadas 53 milhões de matrículas, uma variação dentro do esperado.



Fonte: Diretoria de Estatísticas Educacionais - Inep

**Gráfico 1: Comparativo do número de matrículas no ensino regular da educação básica na rede pública – Censo Escolar e Pnad (em mil) – Brasil**

- A transferência e distribuição de recursos financeiros e materiais que têm a informação de matrículas do Censo Escolar como referência tornaram-se mais eficientes e efetivas, uma vez que as escolas passaram a ter sua realidade mais bem representada nas informações do Censo.
- Produção de informações sobre a trajetória do aluno e docentes que permitirá o aprofundamento do diagnóstico da educação básica, a realização de novos estudos sobre problemas recorrentes da educação, tais como repetência, formação docente inadequada, má distribuição e aplicação de recursos.
- Desenvolvimento de novos indicadores sobre a educação brasileira, como exemplo, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que mede a qualidade da educação no Brasil e utiliza o rendimento individual dos alunos, novo dado coletado pelo Censo, para seu cálculo.

## Lições aprendidas

Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados

1) Problema: Resistência à modificação das funções dos técnicos da rede de coleta do Censo proposta para o Educacenso. Solução: Sensibilização dos parceiros e legitimação do projeto com a incorporação de propostas e sugestões dos atores do processo e dos usuários das informações.

2) Problema: Inexistência de infraestrutura nos municípios para implantação do Educacenso. Solução: Fortalecimento das parcerias com estados e municípios com a realização de treinamentos, convênios e aquisição de infraestrutura computacional necessária para todos os municípios. Distribuição de *kits* tecnológicos aos municípios sendo: 2.951 *kits* contendo uma impressora *laser*, um modem, um *switch* e três computadores, 751 *kits* contendo uma impressora *laser*, um modem, um *switch* e quatro computadores, 1861 *kits* contendo uma impressora *laser*, um modem, um *switch* e um computador.

3) Problema: Contingenciamento do crédito orçamentário. Solução: Decisão política da alta administração de garantir recursos orçamentários e financeiros para atender às necessidades do projeto.

#### **Fatores críticos de sucesso**

- A prioridade concedida ao projeto no âmbito do Inep e do MEC pela alta administração.
- A existência de recursos humanos, materiais e financeiros suficientes e alocados tempestivamente para execução do projeto.
- O fortalecimento da parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação.

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

O Educacenso é um sistema eletrônico de coleta de informações educacionais, composto por um aplicativo web, que permite a coleta, a migração e a alteração de dados educacionais das escolas em todo o território nacional, e por um banco de dados relacional, que armazena de forma sistemática todas essas informações. O Educacenso representa uma inovação porque se trata de um banco de dados único, de base nacional, que é alimentado por dados e informações que vêm diretamente das escolas, pela internet.

Constitui-se no mais completo cadastro de alunos, docentes e escolas do país. A construção de um banco de dados com informações individualizadas amplia as possibilidades de comunicação com outras bases de dados do governo federal.

O novo sistema, portanto, inova e traz vantagens significativas sobre o anterior, tais como:

- Introdução de um processo de responsabilização do informante e dos gestores educacionais, que são identificados e podem ser contatados a qualquer momento.

- Ganho de qualidade no processo, com a redução de redundâncias e erros em razão da simplificação de formulários e da supressão de etapas antes existentes no processo de coleta dos dados.
- Melhoria constante da qualidade das informações educacionais nas escolas, pois a cada ano reapresenta aos usuários do sistema as informações prestadas no ano anterior para atualização e correção de erros anteriormente cometidos.
- Facilidade de obtenção de cruzamento de informações.
- Facilidade na pesquisa e correção de informações inconsistentes.
- Acompanhamento da trajetória de alunos e docentes no sistema educacional.
- Interoperabilidade do Educacenso com sistemas de informação dos estados, municípios e escolas, o que permite o aproveitamento de informações cadastrais preexistentes.

Por fim, o novo desenho metodológico e a utilização de recursos de tecnologia da informação permitiram ampliar a precisão e a fidedignidade dos dados do Censo Escolar, o que possibilita a realização de ajustes na política educacional e maior efetividade do gasto público com a educação básica.

### ***Responsável***

Carlos Eduardo Moreno Sampaio  
Diretor de Estatísticas Educacionais

### ***Endereço***

SRTVS, quadra 701, bloco M, Edifício Sede do Inep, 1º andar  
Brasília-DF  
CEP: 70.340-909  
Telefone: (61) 2022-3105  
Fax: (61) 2022-3100

educacenso@inep.gov.br  
censoescolar@inep.gov.br

*Data do início da implementação da iniciativa*

Março de 2006



*Área temática*

# **Melhoria dos processos de trabalho**



# Agroamigo

*Área de Agricultura Familiar e Microfinança Rural  
Banco do Nordeste do Brasil S.A.*

No Nordeste, a agricultura familiar representa 82,9% da ocupação de mão de obra no campo. O Banco do Nordeste desenvolveu o Agroamigo, uma inovação em metodologia de concessão de crédito para os agricultores familiares de baixa renda. O Agroamigo possibilita aos agricultores serem atendidos em suas próprias comunidades, diminuindo os deslocamentos para a agência, além de receberem acompanhamento e orientação de um especialista em atividades rurais. Possibilita a educação financeira sobre endividamento, planejamento financeiro, poupança, melhores formas de alocar recursos, uso correto do crédito e a importância do retorno do recurso para o governo federal. O Agroamigo é o maior programa de microfinanças rural do Brasil, tendo recebido reconhecimento nacional e internacional por seu modelo. Por conceder crédito de forma gradual e sequencial, tem promovido o desenvolvimento sustentável das atividades financiadas e reduziu a inadimplência de 63,94% para 4,68%.

## **Caracterização da situação anterior**

O Banco do Nordeste do Brasil S. A. é a maior instituição financeira da América Latina voltada para o desenvolvimento regional, operando como órgão executor de políticas públicas, e diferencia-se de outras instituições financeiras por sua missão: “atuar, na capacidade de instituição financeira pública, como agente catalisador do desenvolvimento sustentável do Nordeste, integrando-o na dinâmica da economia nacional”. A área de atuação do Banco contempla 1.989 municípios e é predominantemente semiárida, conhecida como polígono das secas. Tem indicadores sociais e econômicos abaixo dos parâmetros das regiões mais dinâmicas do Brasil, notadamente no meio rural. O Banco atua com diversos segmentos: microcrédito urbano e rural, micro e pequena empresa, média e grande empresa, pequenos, médios e grandes produtores rurais, infraestrutura e governos.

Um dos principais segmentos de atuação é o microcrédito rural, que financia a agricultura familiar, de grande importância para o país. O ramo é responsável pela produção dos principais alimentos consumidos pela população brasileira, conforme o censo agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizado em 2006: 84% da mandioca, 67% do feijão, 54% do leite, 49% do milho, 40% de aves e ovos, e 58% de suínos. No Nordeste, a agricultura familiar é responsável por 82,9% da ocupação de mão de obra no campo, explorada por cerca de 2,05 milhões de estabelecimentos familiares.

Para apoiar a agricultura familiar, em 1995 o governo federal criou o Programa Nacional do Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), com coordenação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que tem o objetivo de construir um padrão de desenvolvimento sustentável para a agricultura familiar, visando o aumento e a diversificação da produção e o consequente crescimento do emprego e renda. O Pronaf financia atividades agropecuárias e não agropecuárias (turismo, artesanato, agronegócio familiar e serviços), compatíveis com a natureza de exploração rural e emprego da

força de trabalho familiar. Das modalidades do Pronaf, destaca-se o Grupo B, público do microcrédito rural: agricultores que exploram parcela de terra na condição de proprietários, posseiros, arrendatários ou parceiros, que residam na propriedade rural ou em local próximo, que obtenham no mínimo 30% da renda familiar da exploração agropecuária ou não agropecuária do estabelecimento, que tenham o trabalho familiar como base na exploração do estabelecimento e que possuam renda bruta anual de até R\$ 6.000,00. Essa modalidade possui condições de crédito diferenciado, com juros de 0,5% ao ano e bônus de adimplência<sup>1</sup> de 25% sobre as prestações pagas em dia (principal e juros), sendo o valor máximo para cada operação de até R\$ 2.000,00, de acordo com a necessidade da atividade. O prazo das operações é determinado em função da capacidade de pagamento do usuário, observado o máximo de 24 meses. As demais modalidades do Pronaf são para os agricultores familiares que, entre outros critérios de enquadramento, obtêm renda bruta anual superior a R\$ 6.000,00 (Pronaf A, A/C, B, C, Comum, Jovem e Agrinf).

O público alvo do Grupo B representa a base da pirâmide econômica das atividades rurais e o Banco enfrentou, até o ano 2000, problemas na operacionalização da concessão de crédito: o modelo de plano de negócios adotado era único, independente das características das atividades; a orientação e o acompanhamento não eram especializados às necessidades dos usuários; o atendimento era disperso, devido às características do meio rural e com alto custo para o cliente, que necessitava se deslocar várias vezes até a agência. Esses fatores impactavam os resultados, que vinham em crescente inadimplência, por deficiência na orientação ao agricultor e no acompanhamento dos empreendimentos, o que destoava do objetivo do Pronaf.

A partir da investigação da problemática, e com foco no objetivo de contribuir para a redução das desigualdades sociais, o Banco do Nordeste inovou na metodologia de trabalho com esse público. Lançou em 2005 o Programa de Microcrédito Rural Orientado e Acompanhado (Agroamigo), que consiste na sistematização de uma metodologia de concessão de crédito rural com atendimento personalizado por assessores de microcrédito, que prestam

orientação e acompanhamento aos usuários finais e gerenciados por carteira individualizada.

### **Descrição da iniciativa**

O Agroamigo é o Programa de Microcrédito Rural Orientado e Acompanhado do Banco do Nordeste, alternativo ao funcionamento regular do Pronaf, criado com a finalidade de melhorar os indicadores de aplicação e qualificação do crédito para agricultura familiar na área de atuação do Banco, ante a constatação de que a prática de financiamentos para esse público no modelo tradicional mostrou-se inadequada, ocasionando elevada inadimplência, desenvolvimento da cultura do não pagamento e pouca efetividade na mudança de cenário em relação às famílias envolvidas. O Agroamigo tem por missão contribuir no desenvolvimento da agricultura familiar mediante a concessão de microcrédito rural, orientado e acompanhado, de forma sustentável, promovendo o incremento de renda e a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas. Desde sua implantação em 2005, o Agroamigo tem alcançado bons resultados por meio da inovação metodológica, gestão de resultados e parcerias, comprovando o talento nordestino para a superação de desafios.

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

O Agroamigo tem por objetivo geral construir um padrão de desenvolvimento sustentável com inclusão dos agricultores familiares e suas famílias – do Pronaf Grupo B – da área de atuação do Banco, mediante a concessão de microcrédito às atividades agropecuárias e não agropecuárias (turismo, artesanato, comércio, serviços rurais etc.) de forma sustentável, destinado ao aumento e à diversificação da produção, à agregação de valor e comercialização dos produtos das unidades familiares, visando à melhoria dos níveis de renda e do emprego/ocupação da mão de obra. Tem por objetivos específicos:

- Conceder crédito produtivo e orientado, com acompanhamento aos agricultores familiares que realizam atividades agropecuárias e não agropecuárias.
- Agilizar o processo de concessão do crédito.
- Expandir de forma quantitativa e qualitativa o atendimento aos agricultores familiares, com redução de custos para os usuários.
- Proporcionar maior proximidade com os clientes e atendê-los na própria comunidade;
- Atender o agricultor familiar, buscando identificar necessidades de serviços financeiros e bancários, ofertando acessibilidade a outros produtos.

Como resultados específicos para sua atuação, espera-se:

- Promover o aumento da renda familiar e melhoria da qualidade de vida do público atendido.
- Criar e manter ocupações no meio rural.
- Aumentar a oferta de alimentos para a população brasileira.
- Contribuir para a inclusão social e inclusão econômica dos agricultores familiares.
- Contribuir para a redução da pobreza em sua área de atuação, para a diminuição do êxodo rural e diminuição do inchaço das grandes cidades.
- Viabilizar o atendimento à base da pirâmide econômica rural.
- Propiciar acompanhamento sistemático, gerando inadimplência baixa.
- Diminuir a dependência dos agricultores dos programas sociais do governo brasileiro.

### **Público-alvo da iniciativa**

O público do Agroamigo são os agricultores familiares enquadráveis no Pronaf Grupo B, que obtenham renda bruta anual familiar de até R\$ 6.000,00 (seis mil reais), explorem no máximo quatro módulos fiscais<sup>2</sup> e utilizem mão de obra da família. Trata-se de um subsegmento de agricultores de menor nível de renda, que na sua maioria nunca teve acesso a crédito, situando-se a grande parte dele abaixo da linha da pobreza. Constituem-se como beneficiários os

agricultores familiares que explorem agropecuária, pesca, extrativismo, artesanato e outros segmentos que desenvolvam atividades produtivas no meio rural. Na Região Nordeste, estima-se em 1,5 milhões de agricultores familiares do Grupo B do Pronaf, dos quais o Agroamigo atende 539.780 (junho/2010). Para ser cliente, é necessário ter 18 anos, comprovar o *status* de agricultor familiar por meio da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) Grupo B, emitida por entidades credenciadas pelo MDA, habitualmente sindicatos de produtores e instituições públicas de assistência técnica, e apresentar a documentação necessária.

### Concepção e trabalho em equipe

O Agroamigo surgiu na equipe do Ambiente de Gerenciamento do Pronaf e Programas de Crédito Fundiário do Banco, que considerou positivos os resultados do microcrédito em países latinoamericanos e asiáticos, inclusive o sucesso na implantação e execução do Crediamigo, o Programa de Microcrédito Urbano do Banco do Nordeste, que atua desde 1998 com público também da base da pirâmide econômica. Os dados demonstraram que o microcrédito poderia ser utilizado para geração de ocupação e aumento da renda das camadas mais pobres do meio rural, obviamente adaptado às características rurais.

A partir do estudo de aplicações de microcrédito nas instituições Grameen Bank em Bangladesh, Banco Sol na Bolívia, Mi Banco no Peru, Compartamos no México, e o Crediamigo, em 2004 o Ambiente submeteu à Superintendência de Microfinanças, sua instância superior, a proposta de realização de um piloto, adaptando a metodologia do Crediamigo ao contexto rural, em parceria com o MDA e o Instituto Nordeste Cidadania (Inec). Com o êxito do piloto, em 18 de janeiro de 2005, submeteu-se à Diretoria do Banco um plano de expansão da nova metodologia de trabalho para a rede de agências.

Com a implantação do Agroamigo, ampliou-se o atendimento aos agricultores desse segmento, o que possibilitou associar expansão de carteira (quantidade de operações e clientes, volume de aplicação) com qualidade do ativo (inadimplência baixa).

## Ações e etapas da implementação

O piloto do Agroamigo foi desenvolvido no estado do Piauí em abril de 2004, nas agências de Floriano e Oeiras. Com o apoio do Inec (ver descrição adiante), realizou-se a seleção de assessores de microcrédito rural entre os alunos de escolas agrícolas e técnicas locais, seguida de capacitação para atuarem com a metodologia creditícia. Realizaram-se eventos de sensibilização e conscientização sobre a nova metodologia com os funcionários das agências, para assegurar o envolvimento da equipe com o novo modelo. Ao longo de 2004, foram acompanhados sistematicamente os assessores, as agências e os clientes, observando o alcance dos resultados, a melhoria e validação da metodologia testada. No piloto, destacou-se a melhoria no atendimento aos agricultores, a orientação para o crédito e o acompanhamento.

A partir do desempenho positivo do piloto, sistematizou-se a metodologia e o Agroamigo foi lançado oficialmente em 2005, com expansão para 76 agências. Atualmente, o Agroamigo está presente em todas as agências do Banco e em 94,92% dos municípios da área de atuação, com 636 assessores. O processo de implantação é descrito no Quadro 1:

### Quadro 01: Etapas e cronologia da implantação do Agroamigo

Fase I – 1º e 2º mês	Fase II – do 3º ao 6º mês	Fase III – do 7º ao 8º mês
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reunião com funcionários da agência para apresentar o modelo.</li> <li>• Identificação de municípios com maior potencial.</li> <li>• Seleção e capacitação de assessores.</li> <li>• Estudo de mercado.</li> <li>• Busca de parceiros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reunião inaugural para apresentação do Agroamigo aos parceiros locais.</li> <li>• Reunião nas comunidades para divulgação com os clientes potenciais.</li> <li>• Prospecção de negócios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visitas a clientes para avaliação do atendimento.</li> <li>• Reunião de avaliação com os parceiros locais.</li> <li>• Acompanhamento sistemático dos resultados.</li> <li>• Comunicação dos primeiros resultados.</li> </ul>

Fonte: Ambiente de Gerenciamento do Pronaf e Programas de Crédito Fundiário (2010)

Na implantação, os usuários opinaram sobre o modelo, por meio de entrevistas a clientes do Pronaf B (modelo anterior) e clientes potenciais do Agroamigo, com a finalidade de diagnosticar os pontos de melhoria e implantá-los em consonância com as suas necessidades e perfil (tradições, conhecimentos, experiência acumulada etc.), além da realização de reuniões promocionais e visitas de avaliação com os clientes atendidos no novo modelo.

O Agroamigo atua no atendimento personalizado ao cliente em sua própria comunidade, com crédito orientado e acompanhado, com diversificação de carteira, em que o prazo concedido, o número de parcelas e o valor não são padronizados, mas de acordo com a realidade e necessidades de cada agricultor. A metodologia é composta pelas etapas:

- Abertura de área de trabalho – é a etapa de seleção de municípios que apresentem as condições mais favoráveis para a implantação do Agroamigo, tendo como base o público potencial, condições de acesso, existência de entidade emissora da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).
- Mapeamento do mercado – abrange visita aos municípios e localidades selecionadas, identificação do público e contato com lideranças, objetivando a análise de fatores socioeconômicos do município escolhido. A formação de parcerias locais é ponto fundamental, pois auxiliam o assessor na avaliação do mercado, com conhecimento que possuem da região, dos atores locais, do público e das potencialidades. Definem-se então as comunidades rurais dos municípios em que o assessor irá trabalhar.
- Promoção e palestra informativa – são ações de divulgação para o público e de conhecimento da realidade socioeconômica local e das necessidades de crédito. A palestra é realizada nas comunidades rurais por meio de álbum seriado institucional<sup>3</sup>, em linguagem compreensível, que detalha as atividades financiadas, os documentos necessários, as obrigações e os direitos. Realiza-se a sensibilização sobre a aplicação correta do crédito, a importância de que o recurso seja quitado e as

sanções em caso de inadimplência, com o objetivo de promover a educação financeira do público. Após a palestra, o assessor realiza visita aos que manifestam interesse no crédito.

- Elaboração e formalização da proposta – a elaboração da Proposta Simplificada de Crédito é realizada por meio de conversa com o cliente, de acordo com a atividade financiada e sua capacidade de gerar receitas. A formalização da proposta tem como objetivo registrar as condições do crédito para apreciação pelo Comitê de Crédito da Agência.
- Aprovação da proposta de crédito e contratação – a aprovação consiste na decisão favorável pelo Comitê de Crédito da Agência à luz das regras da política de crédito do Banco, considerando a viabilidade técnica da proposta, a capacidade de pagamento, o limite de endividamento da família rural e as informações cadastrais do cliente.
- Desembolso do crédito – consiste na disponibilização dos recursos financeiros para aplicação de acordo com a proposta de crédito. Nessa etapa, o assessor fortalece os laços com o cliente, reafirma as datas de reembolso, a responsabilidade pelo crédito recebido e a importância da correta aplicação. É entregue o carnê para pagamento, com um calendário com as datas dos reembolsos.
- Administração do crédito – tem por objetivo verificar a aplicação dos recursos, prestar orientações ao cliente e assegurar o retorno dos recursos, por meio de ações preventivas como visita periódica de acompanhamento, acompanhamento em grupo, participação em eventos locais que possibilitam maior proximidade com os clientes.
- Renovação do crédito e acesso a novos produtos financeiros – consiste na renovação do crédito, a partir do histórico do cliente, de forma gradativa e conforme sua capacidade de pagamento, bem como na oferta de outros produtos microfinanceiros.

A metodologia diferenciada do Pronaf B realizada pelo Agroamigo constitui-se em iniciativa pioneira no Brasil, representando para os agricultores uma

qualificação do atendimento, que se torna mais acessível e compreensível, aliada ao acompanhamento e orientação no próprio estabelecimento das famílias de menor nível de renda no meio rural. Para o Banco, o Agroamigo representa uma estratégia de atuação em maior escala, mais qualificada e segura, o que amplia sua contribuição como banco de desenvolvimento.

No tocante ao acesso à informação e transparência, o Banco do Nordeste presta contas de sua atuação por meio de disponibilidade de dados e informações em eventos e *sites*, publicidade de relatórios e balanços, e canais de atendimento (*call center*, Cliente Consulta e Ouvidoria), que acolhem sugestões, reclamações e denúncias, assegurando transparência em sua atuação e democratização de informações. Especificamente sobre o Agroamigo, o Banco realizou uma pesquisa em 2007 com clientes do programa, abrangendo os temas atendimento, processo de crédito, canais de atendimento, satisfação, comunicação e principais reclamações (pontos para melhoria), em que 43,9% afirmaram estar muito satisfeitos com o atendimento e 54,9% afirmaram estar satisfeitos com o atendimento recebido.

O Agroamigo teve como parceiros em sua implantação as instituições a seguir:

- Instituto Nordeste Cidadania (Inec)

Trata-se de uma organização não governamental que surgiu da atuação voluntária de funcionários do Banco do Nordeste em 1993 e se constituiu como Organização Civil de Interesse Público (Oscip) em 2004. O Inec atua na mesma área geográfica do Banco e possui experiência na operacionalização de microcrédito, sendo a principal instituição operadora dos Programas de Microcrédito Rural (Agroamigo) e Urbano (Crediamigo) do Banco. Além disso, o Inec tem experiência em projetos próprios de inclusão social em comunidades rurais carentes.

O Instituto tem por finalidade contribuir para o desenvolvimento socioeconômico e cultural de comunidades rurais visando a autossustentabilidade, o exercício da cidadania e a potencialização da força coletiva. Atuando com quadro de pessoal próprio, autonomia de gestão e de recursos financeiros,

recebeu em 2009, como reconhecimento por sua atuação, a premiação “150 Melhores Empresas Brasileiras para se Trabalhar” da Revista Exame, além de participar em outras premiações com o Banco. A parceria entre as instituições é de profunda sinergia, pois possuem estratégias comuns de expansão da atuação social.

A parceria com o Inec envolve a execução operacional do Programa, realizada por funcionários do instituto investidos no cargo de assessores de microcrédito rural, administrativos, de recursos humanos e monitores, que executam as diretrizes do Programa conforme a definição do Banco. O Inec é responsável por parte do processo de concessão de crédito, envolvendo a elaboração de cadastro, das propostas de crédito e planos de negócio dos clientes, e acompanhamento técnico dos empreendimentos financiados.

- **Cooperação Técnica Alemã para o Desenvolvimento (GTZ)**

A GTZ é uma empresa pública de direito privado, criada em 1974, com atuação em 78 países e ampla experiência em microcrédito e desenvolvimento local sustentável em países da África e da América Latina. Colaborou na implantação do Agroamigo por meio da capacitação técnica inicial dos assessores de microcrédito, bem como da concessão de consultoria técnica na modelagem metodológica do Programa.

- **Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)**

O MDA mantém parceria com o Agroamigo por meio das Secretarias de Agricultura Familiar (Saf) e de Desenvolvimento Territorial (SDT). A Secretaria de Agricultura Familiar participa desde a formulação inicial do Agroamigo, na construção da modelagem operacional, no custeio de parte das despesas de capacitação dos assessores e com recursos para aquisição de motos para os assessores, além de alterações na regra do Pronaf Grupo B, adaptando-as ao modelo proposto. A Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) atua por meio do estabelecimento de convênios com prefeituras de alguns municípios, apoiando a aquisição de motos, que são disponibilizadas por meio de cessão por comodato ao Inec, o que possibilita reduzir as dificuldades de acesso às

comunidades rurais. Além disso, disponibiliza recursos às entidades credenciadas de assistência técnica, para prestação desse serviço aos beneficiários do Pronaf.

## Recursos utilizados

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

O modelo de funcionamento do Agroamigo contempla estruturas física, de tecnologia, de pessoal, orçamento, jurisdição e gerenciamento. As estruturas física, de tecnologia e jurisdição são de responsabilidade do Banco, utilizando-se dos parâmetros praticados na instituição e coordenadas por meio das Superintendências de Logística, de Tecnologia da Informação e de Gerenciamento Estratégico. O orçamento provém de recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), do governo federal. A estrutura de pessoal é composta por funcionários do Banco e por funcionários do Inec, mediante Termo de Parceria específico. Os investimentos de implantação do projeto piloto foram realizados com recursos próprios e encontram-se descritos na Tabela 1:

**Tabela 1: Investimentos para implementação do Agroamigo (piloto)**

<b>Especificação</b>	<b>Valor (em R\$)</b>
Custo de pessoal	155.606,44
Despesas de deslocamento (equipe multidisciplinar Banco e Inec)	108.000,00
Aquisição de computadores e impressoras	12.000,00
<b>Total</b>	<b>275.606,44</b>

Fonte: Ambiente de Gerenciamento do Pronaf e Programas de Crédito Fundiário (2010)/BNB

O gerenciamento do Agroamigo é compartilhado entre o Banco e o Inec, com a seguinte distribuição de funções:

Na Direção Geral do Banco do Nordeste, responsável pelas diretrizes do Agroamigo (produtos, processos, metodologia, controles, mercado, gestão financeira etc):

- Superintendência de Agricultura Familiar e Microfinança Rural – Superintendente
- Ambiente de Gerenciamento do Pronaf e Programas de Crédito Fundiário – Gerente
- Célula de Gerenciamento do Agroamigo – Gerente Executivo e Gerentes de Negócios

Na Superintendência Estadual do Banco do Nordeste:

- Célula de Gestão do Pronaf – Gerente Executivo e Gerente Estadual do Agroamigo, responsáveis pela coordenação de resultados operacionais das agências.

Na Agência Local do Banco do Nordeste:

- Gerente de Negócios do Pronaf e Analista Bancário – Banco, responsáveis por operacionalizar as etapas finais de concessão de crédito (deferimento, desembolso, recebimento) e concessão de outros produtos e serviços financeiros.

No Inec:

- Diretoria e Presidência do Inec, responsáveis por executar as ações do Termo de Parceria, entre elas a gestão da equipe de assessores e a operacionalização das etapas de concessão de crédito sob responsabilidade de seus funcionários.
- Coordenadores de monitoração e de recursos humanos.
- Assessores técnicos (de apoio administrativo).
- Assessores estaduais de recursos humanos e administrativos, responsáveis pela gestão regional dos assessores, no tocante a resultados operacionais e pelo acompanhamento funcional (seleção, capacitação, gestão de benefícios etc.).
- Monitores, mecanismo de controle interno.
- Assessores de microcrédito rural executam atividades de atendimento, prospecção, elaboração de cadastro, elaboração de propostas simplificadas de crédito, acompanhamento, orientação e renovação de crédito.

O grande destaque desse modelo é o assessor de microcrédito rural, um profissional de nível médio, preferencialmente técnico em agropecuária ou assemelhado que, além do perfil técnico, deve apresentar habilidade para facilitar processos e preferencialmente pertencer à comunidade local, com vivência na zona rural, visando garantir facilidade de diálogo e compreensão dos processos produtivos, permitindo maior fluidez nos trabalhos de campo e gerando processo de corresponsabilidade com o agricultor familiar. A interação do assessor com a comunidade, sua capacidade de identificar oportunidades para os agricultores e elaborar propostas de acordo com as necessidades desses, são habilidades reforçadas nos cursos de capacitação do Inec, como, por exemplo, o curso Formação de Assessores de Microcrédito Rural. As principais atribuições do assessor do Agroamigo são:

- Atuar como agente local de microcrédito rural;
- Reconhecer os agricultores familiares do grupo B do Pronaf de sua jurisdição;
- Promover e divulgar o Agroamigo, por meio de palestras informativas;
- Realizar visitas prévias ao financiamento e visitas após a concessão do financiamento para verificar a aplicação de recursos, acompanhar e orientar o agricultor familiar;
- Conduzir e orientar a elaboração de propostas simplificadas de crédito, utilizando-se de planilhas específicas para elaboração das propostas;
- Conduzir e orientar o estudo de viabilidade econômica das propostas simplificadas de crédito;
- Realizar levantamento de dados cadastrais de clientes;
- Manter a carteira de crédito com bons resultados, a partir do relacionamento com o cliente.

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

Considerando a demanda de expansão qualificada do atendimento aos agricultores familiares, a opção do Termo de Parceria para operacionalizar o Agroamigo demonstrou ser vantajosa, pois os assessores são selecionados

pelo Inec, mediante processo seletivo próprio, que prioriza o perfil com formação qualificada. Assim, há maior efetividade no foco da atuação, uma vez que os funcionários do Banco possuem uma formação bancária genérica e voltada às atribuições globais financeiras (análise de projetos, análise de risco de crédito, análise setorial, câmbio e comércio exterior, prevenção e combate à lavagem de dinheiro, gerenciamento de clientes e segmentos, gestão do risco operacional, legislação aplicável a operações bancárias, matemática financeira, produtos financeiros, negócios e serviços bancários, negociação, entre outros) e o assessor contratado pelo Inec possui uma formação mais específica. Além disso, o custo mensal médio de um assessor é de R\$ 2.000,00, inferior ao custo atual mensal de um Gerente de Negócios do Pronaf, que é de R\$ 7.720,67, sendo que esse tem a perspectiva de rotatividade interna por necessidade e diretriz do Banco. Assim, o Termo de Parceria permite a execução do Agroamigo com a abrangência e continuidade necessárias, a custos compatíveis, conferindo agilidade, qualidade e foco a concessão e acompanhamento de crédito. A gestão da qualidade e desempenho dos assessores é um elemento fundamental para garantir o sucesso do Agroamigo e é feita conforme descrito no item “Recursos utilizados”.

Outro ponto de eficiência em recursos é o deslocamento, que é realizado por meio de motos adquiridas em comodato do MDA ao Inec, sendo feitas apenas as despesas com manutenção e combustível, que custam R\$ 185,66 mensais por assessor, em média. As motos permitem maior alcance, pois facilitam o deslocamento e acesso às comunidades rurais.

Os recursos para a execução do Pronaf no Nordeste são oriundos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste. O Agroamigo é uma alternativa ao Pronaf B convencional que ainda é mantido pelo BNB. Comparativamente, observa-se um crescimento significativo do Agroamigo em relação ao Pronaf B convencional. Em 2005, o Agroamigo respondia por 18 mil operações contra 413,8 mil do Pronaf B. Em 2009, o Agroamigo chegou a 286 mil operações contra 30 mil do Pronaf B convencional. Os recursos repassados ao Instituto

Nordeste Cidadania para execução do Agroamigo são oriundos da taxa de administração de 6% que o Banco recebe para operações de crédito do Pronaf. O agricultor familiar pode optar entre duas formas de obtenção de crédito para o público-alvo do Pronaf B: o Pronaf B convencional e o Agroamigo.

### **Caracterização da situação atual**

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

O Agroamigo submete-se a padrões de avaliação de desempenho nacionais, que envolvem diversos indicadores, sendo os de maior importância: carteira ativa (saldo líquido e quantidade de clientes), quantidade de operações e índice de inadimplência. Esses indicadores são acompanhados pelo Programa Estratégico do Banco do Nordeste, pelas instâncias de gerenciamento do Banco mencionadas no item “Descrição dos recursos humanos, financeiros, materiais, tecnológicos etc”, com periodicidade semanal, por meio do Sistema de Administração de Crédito do Agroamigo, desenvolvido internamente, que gera relatórios e apresenta informações por agência, município e assessor.

Outro mecanismo de avaliação é a Monitoração do Inec, uma equipe capacitada para averiguar em campo a operacionalização da concessão do crédito, a correta aplicação da metodologia e o desempenho dos assessores, por meio de observação participante, entrevista a funcionários do Banco, parceiros e clientes, coleta de informações, análise de informações contidas nos documentos gerados pelos assessores (propostas de crédito, controles, planejamentos e prestações de contas), que ocorre duas vezes ao ano por agência, com ênfase em casos de baixa *performance* ou crescente inadimplência.

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

- Atendimento ao cliente – o novo modelo, por meio de assessores qualificados e treinados, que atuam por uma metodologia específica (ver:

Ações e etapas da implementação) e com clientes gerenciados em carteira individualizada, vem contrapor-se ao modelo de atendimento disperso, não especializado e de alto custo, feito por equipe bancária. Também o assessor possui familiaridade com a realidade, linguagem e necessidades do agricultor rural, o que assegura melhores condições para o acompanhamento e orientação. Antes do Agroamigo, as propostas de crédito eram elaboradas de forma massiva e sem acompanhamento por empresas de assistência técnica, o que foi corrigido na metodologia (etapa Elaboração e Formalização da Proposta). O Agroamigo já é o maior programa de microfinanças rural do Brasil, cujo modelo está sendo indicado pelo MDA para outras instituições do país (por exemplo: Banco da Amazônia), como reconhecimento por sua eficácia, efetividade, aplicabilidade e alcance social. O MDA já anunciou que irá adotar o Agroamigo como política de financiamento para todos os agricultores enquadráveis no Pronaf B.

- Resultados comparativos Pronaf B e Agroamigo – com o sucesso da metodologia do Agroamigo, o Banco vem diminuindo as operações do Pronaf B e está direcionando o público para a nova modalidade, conforme Tabela 2. Na Tabela 3 apresenta-se o desempenho comparativo entre os dois modelos no tocante a saldo em atraso e inadimplência, o que comprova o excelente resultado do Agroamigo.

**Tabela 2: Comparativo de contratações por ano (valores em R\$ mil)**

Ano	Pronaf B		Agroamigo	
	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor
2005	413.786	412.292	18.088	17.453
2006	407.519	441.099	138.442	150.551
2007	229.182	330.125	192.736	259.514
2008	105.326	154.546	182.947	253.344
2009	30.069	47.486	286.175	443.137
2010	1.371	2.516	150.864	269.154

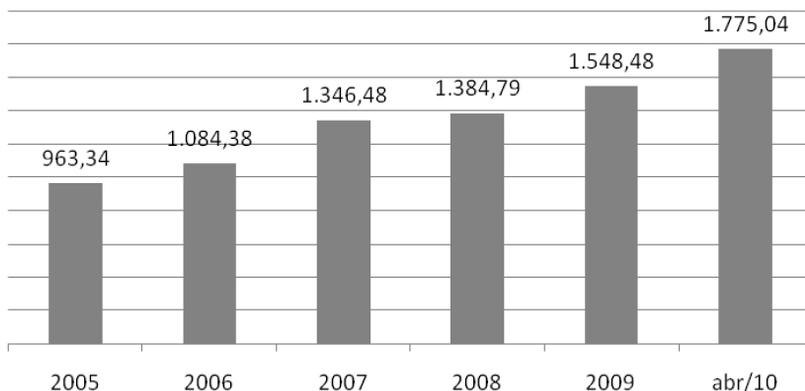
Fonte: Ambiente de Gerenciamento do Pronaf e Programas de Crédito Fundiário (06/2010)

**Tabela 3: Comparativo de saldo em atraso e inadimplência (em R\$ mil)**

Modalidade	Saldo em atraso	Inadimplência
<b>Pronaf B</b>	R\$ 263.866	63,94%
<b>Agroamigo</b>	R\$ 33.2	4,68%

Fonte: Ambiente de Gerenciamento do Pronaf e Programas de Crédito Fundiário (06/2010)

- Evolução dos valores médios financiados em detrimento do não pagamento – o valor financiado é definido em função da necessidade do produtor e o crédito é concedido de forma gradual e sequencial, objetivando a educação financeira. O resultado é o desenvolvimento sustentável da atividade e o crescimento gradual do valor financiado, que duplicou em cinco anos de existência do Agroamigo, conforme visto no Gráfico 1.



Fonte: Ambiente de Gerenciamento do Pronaf e Programas de Crédito Fundiário (2010)

**Gráfico 1: Agroamigo: Valor médio em R\$ das operações contratadas (2005 - abril de 2010)**

- Otimização de custo de operacionalização – conforme descrito no item “Utilização eficiente de recursos” (comparativo de despesa assessor X gerente de negócios Pronaf).

- Contratações por gênero – o Agroamigo estimula a igualdade de oportunidade entre gêneros, possibilitando o acesso da mulher a financiamentos como forma de assegurar mais autonomia ao público feminino, em grande parte responsável pelo provimento das famílias. Entre 2005 e abril de 2010, 46,0% das operações financiadas destinaram-se às mulheres em atividades agropecuárias, de artesanato e serviços.
- Reconhecimento internacional – o Agroamigo recebeu em maio de 2009 o Prêmio Boas Práticas da *Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo* (Alide). Além disso, com seus resultados, o Banco tem realizado intercâmbio com organismos e governos de vários países (Bolívia, Colômbia, México, Peru, Uruguai, Angola, África do Sul, Cabo Verde, Moçambique e Timor Leste), em alinhamento às diretrizes do governo federal. O Agroamigo foi destaque na publicação da Alide “Buenas prácticas de innovación financiera y gestión en la banca de desarrollo”, que detalha a experiência do microcrédito brasileiro.

Os indicadores de gestão, elencados no item “Mecanismos e métodos de monitoramento e avaliação de resultados e indicadores”, encontram-se na Tabela 4.

**Tabela 4: Indicadores de gestão do Agroamigo**

Quantidade de clientes	Quantidade de operações	Saldo líquido	% de inadimplência
539.780	572.932	R\$ 707.289.352,86	4,68%

Fonte: Ambiente de Gerenciamento do Pronaf e Programas de Crédito Fundiário (06/2010)

### Lições aprendidas

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

Na elaboração da iniciativa, os principais obstáculos e soluções encontradas foram:

1. A adaptação ao contexto rural, que foi solucionada mediante a análise do cenário rural, especialmente dos agricultores e de suas expectativas, as especificidades do modelo anterior que nortearam a definição do perfil do assessor.

2. O processo de implementação, que foi solucionado mediante o diagnóstico e o debate de problemas em equipe multidisciplinar (Banco e Inec) durante o piloto, utilizando a experiência acumulada em microcrédito urbano, serviu para o aperfeiçoamento da metodologia proposta, para a preparação das próprias instituições, principalmente no que se refere às estruturas de logística, pessoal e o modelo de gerenciamento.

3. A cultura que prevalecia em torno desse tipo de financiamento, que era feito de forma massificada, e foi solucionado por meio do forte trabalho de esclarecimento junto aos parceiros e de capacitação dos assessores, demonstrando a necessidade de uma concessão de crédito personalizada às necessidades dos agricultores.

### **Fatores críticos de sucesso**

Um fator crítico de sucesso da iniciativa é a forte cultura institucional de inovação do Banco do Nordeste, que se reflete em constante busca de novos modelos de atuação, dentro de seu escopo e diretrizes, não se prendendo a referenciais de sucesso atingidos e buscando, via articulações, novos nichos para a expansão e melhoria de sua atuação.

Um fator de sucesso do Agroamigo são as parcerias, em especial com o MDA e o Inec. O Ministério do Desenvolvimento Agrário, por ser o órgão em nível nacional que tem a missão de atender a esse público e que dispõe de instrumentos de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural sustentável, complementa as ações do Agroamigo. O Inec, por sua vez, permite viabilizar escala de atendimento, continuidade, agilidade e qualificação, com foco em atuação direta nas comunidades, no diagnóstico mais técnico de demandas; personalizar o acompanhamento, comunicação e relacionamento, tornando os agricultores partícipes de seus projetos.

Outro fator é a experiência acumulada com o Crediamigo, o maior programa de microcrédito urbano da América do Sul, com mais de 10 anos de existência, o que tornou viável adaptar uma metodologia de sucesso ao meio rural. O Crediamigo possui excelência em gestão de custos, uma vez que a rentabilidade em microfinanças é inferior a outras modalidades de crédito, além de rigor na gestão da carteira com controle da inadimplência. O Agroamigo utilizou essa *expertise* no desenho de sua metodologia e sistemática de gestão, de forma a tornar-se mais eficiente. O Crediamigo também possui orientação e acompanhamento em todo o ciclo do financiamento, diretriz à qual o Agroamigo agregou o assessor qualificado, para otimizar os resultados para todos os envolvidos.

Outro diferencial do Agroamigo é a educação financeira dos beneficiários, feita durante o processo de crédito, por meio da prática sobre capacidade de endividamento, controle e planejamento financeiros, a importância de poupar, melhores formas de alocar os recursos, acesso a oportunidades de negócios, produtos e serviços financeiros.

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

O Agroamigo configura-se como inovador na concessão e acompanhamento do crédito, sem paralelo nas práticas realizadas no Brasil, e por apresentar as premissas:

- Escala: a parceria na operacionalização permitiu a melhoria do atendimento em escala, maior agilidade e flexibilidade no processo de concessão de crédito.
- Crédito orientado: os clientes recebem acompanhamento e orientação permanente de um assessor especializado, o que confere segurança às atividades financiadas.
- Monitoramento: a aplicação da metodologia é monitorada permanentemente, possibilitando a manutenção da qualidade do Programa.

- Acompanhamento: os clientes do Agroamigo são acompanhados em todo o processo do crédito, o que possibilita um melhor desenvolvimento das atividades financiadas.
- Acessibilidade: por meio do assessor, se consegue disponibilizar atendimento nos lugares mais longínquos e ao público mais necessitado.
- Sustentabilidade do crédito: redução significativa da inadimplência, o que assegura retorno do recurso do FNE para viabilizar novos financiamentos.
- Modelo de gestão: gestão compartilhada entre instituições, com controles rígidos de custos e inadimplência, acompanhamento da produtividade e dos assessores.

### ***Responsável***

Luis Sérgio Farias Machado  
Superintendente da Área de Agricultura Familiar e Microfinanças Rural

### ***Endereço***

Rua Pedro Ramalho, 5700  
Fortaleza-CE  
CEP: 60.743-902  
Telefone: (85) 3299-3069  
Fax: (85) 3299-3871  
E-mail: lsergio@bnb.gov.br

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

Janeiro de 2005

**NOTAS**

<sup>1</sup> Bônus de adimplência: desconto concedido no pagamento de cada parcela paga em dia, conforme estabelecido no Manual de Crédito Rural.

<sup>2</sup> Módulo Fiscal é a unidade de medida expressa em hectares, fixada para cada município, considerando o tipo de exploração predominante e renda obtida, com parâmetros definidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

<sup>3</sup> Álbum com 10 páginas, medindo 96 X 64 cm cada uma. Apresenta os objetivos e a finalidade do Agroamigo, as condições do financiamento, os documentos necessários e o perfil do público que pode acessar esse tipo de crédito.



# Sistema de Controle Logístico de Medicamentos Antirretrovirais (Siclom)

*Departamento de DST, Aids, Hepatites Virais  
Ministério da Saúde*

O Sistema de Controle Logístico de Medicamentos Antirretrovirais (Siclom) é uma ferramenta criada com o objetivo de gerenciamento logístico dos medicamentos antirretrovirais (ARV) e de aprimoramento da qualificação da dispensação. Esse sistema permite que o departamento de DST, Aids e Hepatites Virais, secretarias estaduais e municipais de Saúde mantenham-se atualizados em relação ao fornecimento, dispensação de medicamentos aos pacientes em tratamento conforme as recomendações existentes no Consenso Terapêutico Brasileiro, além do controle dos estoques de cada medicamento nas várias regiões do país. As informações de consumo e estoques são fundamentais para que o adequado suprimento aos estados ocorra evitando, assim, a ruptura dos estoques locais e prejuízo no atendimento aos pacientes. Atualmente utilizam o sistema 670 unidades dispensadoras de medicamentos, distribuídas em todo o Brasil; 27 coordenações estaduais de DST/Aids; 61 almoxarifados; e 936 maternidades.

## Caracterização da situação anterior

Os primeiros casos de Aids surgiram no início de década de 1980, demonstrando à época o que seria a atual epidemia de Aids no Brasil.

Junto com o surgimento da epidemia de Aids, em outubro de 1988 uma nova Constituição Brasileira foi promulgada e trouxe em seu Artigo 196 *“A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”*.

Em setembro de 1990, por meio da Lei 8.080, foi criado o Sistema Único de Saúde (SUS) com os seguintes princípios: universalidade, integralidade, equidade, participação da comunidade e conjugação dos recursos na prestação de serviços de assistência à saúde da população.

Com o crescimento exponencial da epidemia de Aids, que em 1995 já contava com 30 mil pacientes em tratamento, e a necessidade de atender aos princípios do SUS de atenção integral e gratuita aos portadores de HIV/Aids, em novembro de 1996 foi promulgada lei que garantia o acesso ao tratamento com medicamentos antirretrovirais (ARV) para todos os portadores de Aids. Em seu artigo 1º, a Lei 9.313 declara que *“os portadores do HIV (vírus da imunodeficiência humana) e doentes de Aids (Síndrome da Imunodeficiência Adquirida) receberão, gratuitamente, do Sistema Único de Saúde, toda a medicação necessária a seu tratamento”*.

Como a atenção integral aos pacientes é de responsabilidade das três esferas de governo (federal, estadual e municipal), em junho de 1998 foi instituído o Grupo de Trabalho para Implementação da Política Nacional de Medicamentos, composto por representantes do Ministério da Saúde, do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (Conasems), que estabeleceu como responsabilidade federal a aquisição centralizada e a distribuição de todos os

medicamentos antirretrovirais (ARV) necessários ao tratamento dos pacientes com Aids. Caberia aos estados e aos municípios a responsabilidade de aquisição de medicamentos para tratamento das infecções oportunistas frequentes nesses pacientes.

Ficam, a partir de então, definidas as competências de cada esfera de governo no tocante ao tratamento dos pacientes com Aids e dá-se início às aquisições centralizadas de ARV.

Para que houvesse um adequado controle do quantitativo a ser adquirido e consumido, coube ao Programa Nacional de DST/Aids, hoje Departamento de DST/Aids e Hepatites Virais, o desenvolvimento de um sistema de controle logístico de medicamento ARV.

### **Descrição da iniciativa**

Um conjunto de ações padronizadas de controle logístico foi instituído e implantado nas Unidades de Dispensação de Medicamentos (UDM) distribuídas por todos os estados. Isso permitiu o acesso oportuno e qualificado dos medicamentos ARV pelos pacientes e contribuiu para reverter um cenário desolador de sobrevida desses pacientes, que era de apenas 58 meses após o diagnóstico da doença.

O Sistema de Controle Logístico de Medicamento ARV (Siclom) foi desenvolvido para que se pudesse viabilizar e trazer em tempo real informações qualificadas de controle logístico. O sistema é uma ferramenta eletrônica que dá suporte a ações qualificadas da assistência farmacêutica.

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

O desenvolvimento da ferramenta eletrônica Siclom garantiu a padronização das ações de controle dos medicamentos ARV: consumo, estoques, validades, etc. Também trouxe um diferencial ao profissional de farmácia, que durante a dispensação dos medicamentos pode se certificar de que a combinação

terapêutica prescrita está em conformidade com as recomendações técnicas do Ministério da Saúde para tratamento dos pacientes com HIV/Aids.

Objetivos:

Gerenciar a logística dos medicamentos antirretrovirais (ARV), controlando o estoque e a distribuição desses medicamentos, assim como obter informações clínico-laboratoriais dos pacientes de Aids e uso de diferentes esquemas terapêuticos.

Resultados esperados:

- Melhora na qualidade das informações geradas no controle logístico de medicamentos.
- Otimização do fluxo das atividades desenvolvidas no processo logístico, nas diversas esferas de gerenciamento.
- Aprimoramento da capacidade de planejamento das aquisições de medicamentos.
- Controle do estoque de cada medicamento nas diversas esferas de gerenciamento.
- Qualidade das dispensações nas Unidades Dispensadoras de Medicamentos (UDM).
- Unicidade de pacientes: controle individualizado da dispensação por categorias de usuários (aids, gestante HIV+, exposição, etc).

### **Público-alvo da iniciativa**

O público-alvo principal são os profissionais de saúde envolvidos na cadeia logística de insumos estratégicos (almoarifados, UDM e assistências farmacêuticas) e secundariamente os pacientes portadores de HIV/Aids que utilizam esses medicamentos.

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

A equipe envolvida no processo de desenvolvimento do sistema de controle logístico de medicamento ARV e principalmente do Siclom foi composta por

profissionais de tecnologia da informação, farmacêuticos e médicos do Programa Nacional de DST/Aids da Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde que, juntos, colocaram suas *expertises* na construção dos procedimentos e arquitetura necessários.

## Ações e etapas da implementação

### 1998

- A criação dos formulários de dispensação dos medicamentos ARV, utilizados nas Unidades Dispensadoras de Medicamentos (UDM), permite coletar informações referentes ao esquema terapêutico de cada paciente, a caracterização dos pacientes (sexo, idade, gestante, Aids, exposição ocupacional), mudança nos esquemas terapêuticos (motivo da mudança) e, quando da consolidação pelo estado das informações de todas as suas UDM, a caracterização da população de pacientes ARV atendida no estado.
- Construção manual do mapa (movimentação e controle de estoques das UDM e almoxarifados) e boletim (controle do consumo de cada ARV/UDM). O envio via fax do mapa e do boletim ao final de cada mês para o Ministério da Saúde permitia a identificação dos consumos de cada medicamento e a necessidade de ressuprimento, considerando o estoque informado no mapa.
- Desenvolvimento da versão 1 do Sistema Informatizado para Controle Logístico dos Medicamentos ARV (módulo cadastro de pacientes).

### 2000

- Início do uso do Módulo de Dispensação com indicadores clínicos.

Nesta etapa, deu-se início à qualificação da dispensação dos ARV, pois com os dados de esquemas terapêuticos possíveis, à luz das recomendações para tratamento de pacientes com Aids, podia-se fazer a dispensa com segurança, além de apontar a ocorrência de associações medicamentosas, que não entre ARV, que deveriam ser observadas.

## **2003 / 2004**

Nesta etapa, o Siclom passou a focar menos os aspectos clínicos e mais os aspectos logísticos. Essa mudança ocorreu em razão das dimensões continentais do Brasil, das grandes diferenças entre as regiões, da dificuldade de obtenção das informações clínicas preenchidas pelos médicos no formulário de solicitação e dos entraves tecnológicos.

## **2005**

- Início da implantação do Siclom Operacional – Versão 2 – Web (simplificação dos indicadores clínicos).
- Início do Desenvolvimento do Siclom Gerencial – Versão 1 (acesso somente pelas UDM – boletim e mapa).

Após a ressignificação da utilização do Siclom e a melhoria tecnológica, a ferramenta ficou mais acessível aos usuários das UDM, quando a infraestrutura (pessoal, equipamentos e internet) permitia.

Algumas UDM enfrentaram dificuldades no uso do Siclom Operacional em tempo real em razão da inexistência de internet banda larga. Para essas unidades, o desenvolvimento do módulo Siclom Gerencial permitiu que pudessem, ao final do mês, consolidar as informações de mapa (movimentação e controle de estoques) e boletim (consumo de cada ARV), entrar depois no Siclom Gerencial (via web), e lançar as mesmas informações.

## **2006**

- Implantação da nova versão do Siclom Operacional e Gerencial.
- Metas de implantação do Siclom estabelecidas pelos estados.
- As capacitações das equipes técnicas das UDM, dentro das metas factíveis estabelecidas por cada estado, permitiram a implantação consistente da ferramenta.

## **2007**

- Siclom Gerencial – Versão 2 (acesso por toda rede).
- Cadastro da rede de distribuição (unidades de saúde).
- Disponibilização de relatórios gerenciais.

Um novo conceito de rede de distribuição foi colocado no Siclom Gerencial, o que permitiu não só a visualização pelo estado de todas as suas UDM, mas a hierarquia e referência estabelecida para a UDM pelo estado.

A criação de relatórios gerenciais com as séries históricas de consumo por medicamento, pacientes por medicamento e outros permitiu ao gestor da cadeia logística local analisar sua demanda de necessidades e qualidade das informações geradas por cada UDM.

### **2008 / 2009**

- Continuidade na implantação da nova versão do Siclom Operacional e Gerencial.
- Criação do conceito “módulo da programação ascendente”.

A Programação Ascendente de ARV visa compartilhar a responsabilidade no suprimento das necessidades de medicamentos ARV entre as estruturas participantes da cadeia logística de insumos estratégicos em DST/Aids. Principalmente, promovendo o envolvimento das UDM no processo de suprimento de suas necessidades de medicamentos ARV.

Durante a implantação da utilização da ferramenta Siclom nas UDM, verificou-se que ainda havia uma grande dependência dessas instâncias da área de logística do Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais na identificação das demandas de ressuprimento. A responsabilidade de analisar e estabelecer a necessidade de cada estado por meio dos mapas e boletins informados tornava o processo muito passivo, cheio de riscos e com pouca responsabilização das UDM sobre a qualidade das informações fornecidas, o que poderia gerar desabastecimentos.

### **2010**

A implantação da Programação Ascendente para todos os estados ocorrerá até dezembro/2010.

## Recursos utilizados

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

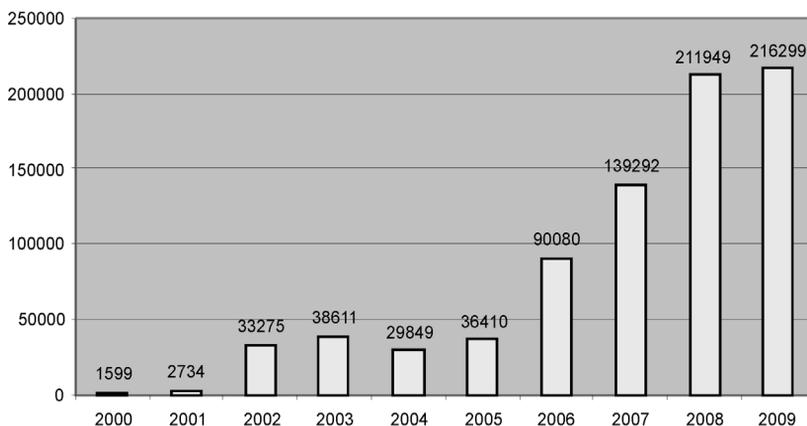
Humanos: Infectologistas, farmacêuticos, gestores estaduais e municipais, analista de sistemas, desenvolvedor, técnico de rede e técnicos de informática.

Tecnológicos: Computadores, impressoras, conexão à internet, software cliente servidor, softwares baseados em web, banco de dados, ferramentas de segurança da informação (criptografia de dados, *firewall*).

Financeiros: O desenvolvimento e implantação do Siclom, desde 1998, considerando todos os recursos utilizados, somam aproximadamente seis milhões de reais.

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

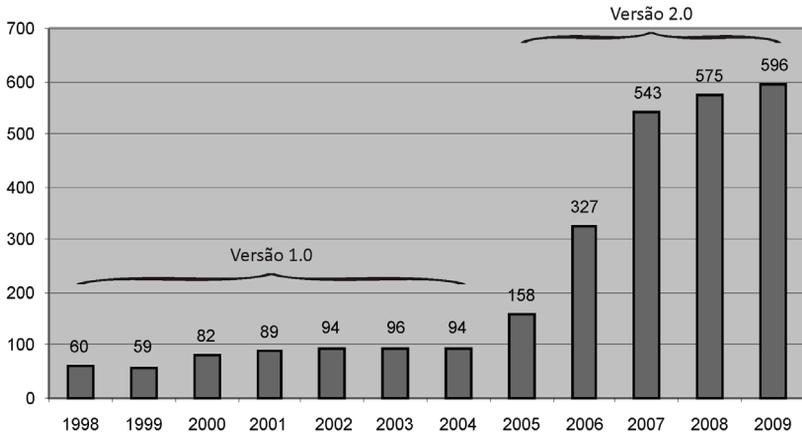
Com a implantação do Siclom Operacional versão 2, houve um aumento significativo das dispensas registradas no sistema, garantindo a qualificação da assistência farmacêutica, conforme mostra o gráfico abaixo:



Fonte: Departamento de DST, Aids, Hepatites Virais/MS

Gráfico 1: Quantidade de pacientes com dispensa por ano - SICLOM

A redesignação da ferramenta possibilitou o aumento da utilização do Siclom pelas UDM, garantindo o alcance dos resultados.



Fonte: Departamento de DST, Aids, Hepatites Virais/MS

## Gráfico 2: Quantidade de UDM utilizando SICLOM (operacional) por ano

### Caracterização da situação atual

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

O principal mecanismo de avaliação de resultados e indicadores é o Processo de Análise Crítica. Nesse processo são avaliados os seguintes aspectos:

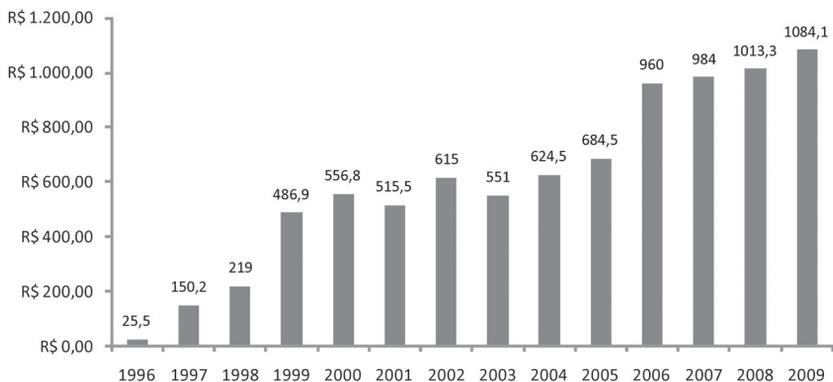
- Desabastecimento dos medicamentos antirretrovirais.
- Quantidade de UDM utilizando o Siclom operacional e gerencial.
- Quantidade de unidades da federação utilizando o módulo programação ascendente.
- Série histórica de consumo *versus* série histórica de quantidade de pacientes em tratamento.
- Quantidade de treinamentos realizados.
- Se as recomendações do Ministério da Saúde estão sendo seguidas.
- Início de tratamento adequado.

## Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

O desenvolvimento do aplicativo Siclom (Operacional e Gerencial) possibilitou o acompanhamento do crescimento da epidemia. O acesso universal e gratuito ficou garantido graças às informações fornecidas pelos estados por meio do Siclom.

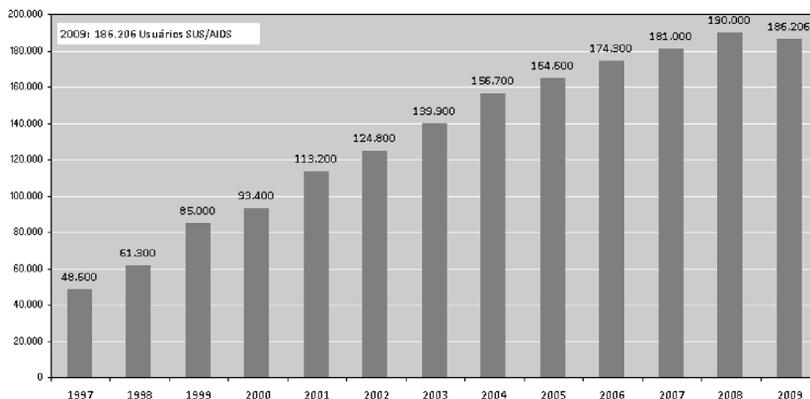
À medida que se identificavam as demandas futuras por meio da série histórica e projeções futuras, o orçamento foi crescendo e, associado a uma execução orçamentária de quase 100% anualmente, foi possível não só sua manutenção, mas também sua ampliação.

O Siclom fornece acesso aos dados em tempo real, permite o acompanhamento clínico individualizado dos cerca de 200 mil pacientes que recebem da rede pública medicamentos antirretrovirais. A partir de seus indicadores clínicos, o sistema impede indicações que vão contra o Consenso Terapêutico Brasileiro e emite recomendações clínicas. Além disso, o sistema alerta quando um paciente deixa de pegar os medicamentos prescritos em



Fonte: Departamento de DST, AIDS, Hepatites Virais/MS

**Gráfico 3: Orçamento do Ministério da Saúde (aprovado) para a aquisição de medicamentos/AIDS (1999 a 2009) - Brasil: 1996 a 2009 (Em milhões de R\$)**



Fonte: Boletim mensal para a avaliação do uso de medicamentos/AIDS

\* Dado aproximado referente ao mês de dezembro de cada ano.

#### **Gráfico 4: Evolução do número de usuários SUS/AIDS (Brasil - 1997 a 2009).**

uma das 670 unidades dispensadoras. A partir dessa informação, a área de saúde contata o paciente para verificar o motivo de sua ausência.

Como o módulo operacional do Siclom opera em tempo real, fornece informações precisas e atuais, aprimorando as estatísticas existentes (notificações, pacientes em tratamento com antirretrovirais, óbitos e outros).

#### **Lições aprendidas**

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

- Reuniões periódicas com os atores envolvidos.
- Pauta do tema nas principais instâncias consultivas e deliberativas do Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais.
- Fortalecimento da equipe de suporte remoto ao sistema.
- A atenção às sugestões e a incorporação de facilidades para o dia a dia das UDM fizeram com que a ferramenta fosse incorporada no processo de trabalho, tornando-a indispensável para a atenção aos pacientes com HIV/Aids.

- Disponibilização de todo equipamento de informática e telecomunicação às Unidades Dispensadoras de Medicamentos.

### Fatores críticos de sucesso

- O desenvolvimento de um aplicativo que corresponda à necessidade do usuário, aliado à simplicidade na utilização, sem dúvida, foi um dos fatores que fez com que as atuais 670 UDM, 61 almoxarifados e 936 maternidades utilizem o sistema.
- O fornecimento de computadores pelo Departamento de DST, Aids e Hepatites Virais às UDM também favoreceu a ampliação do sistema.
- As estratégias de capacitação e suporte técnico via 0800 e e-mail elaboradas pelo Departamento de DST/Aids e Hepatites Virais. Essas ações permitiram a constante atualização e resolução de problemas, conferindo confiabilidade ao sistema.
- Treinamentos e aperfeiçoamentos constantes sobre o uso da ferramenta e sobre a logística de medicamentos em si.
- Apoio da Infovia Integrada de Informações da Saúde (Rede Infocus) na interligação de mais de 60 UDM.

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

A iniciativa pode ser considerada uma inovação porque, ao contrário de outras ferramentas existentes no MS, o Siclom atende ao planejamento das necessidades de insumos estratégicos, fundamentais para as ações de controle e combate às morbidades.

Considerando a descentralização das ações de saúde estabelecidas pelo SUS, a autonomia dada aos estados pela Constituição, a implantação de uma ferramenta de gestão primordialmente federal, onde os estados fazem adesão, atende às necessidades de ambos os entes federados.

***Responsável***

Juliana Monteiro da Cruz  
Gerente de Desenvolvimento

***Endereço***

SAF Sul Trecho 02, Bloco F, Torre 1, Edifício Premium, Auditório, sala 5  
Brasília-DF  
CEP: 70.070-600  
Telefone: (61) 3306-7015  
Fax: (61) 3306-7505  
julianac@aids.gov.br

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

Julho de 1998



Este livro apresenta os relatos das 10 iniciativas premiadas no 14º Concurso Inovação, realizado em 2009.

A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, promove este concurso, que tem como objetivo incentivar a implementação e disseminação de práticas inovadoras na gestão pública, por meio da premiação e divulgação dessas iniciativas. Com o apoio das Embaixadas da França, da Cooperação Internacional do Japão (JICA) e da Agência de Cooperação Técnica Alemã (GIZ), os primeiros colocados são agraciados com visitas técnicas e cursos. A ENAP premia ainda os vencedores com vagas nos cursos de “Especialização em Gestão Pública” e “Desenvolvimento Gerencial”; publicações da Escola; livro contendo os relatos das iniciativas; divulgação no Banco de Soluções no sítio do Concurso; e Selo Inovação.

- Faça *download* gratuito dos livros que apresentam as ações premiadas nos concursos e os relatórios de pesquisas, em <http://inovacao.enap.gov.br>, link “Publicações”.
- Participe da próxima edição do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal.  
Visite <http://inovacao.enap.gov.br>.

