

**Ações premiadas no
18º Concurso Inovação na
Gestão Pública Federal 2013**

ENAP

inovação
inovação
inovação

**Ações premiadas
no 18º Concurso
Inovação na Gestão
Pública Federal –
2013**

*Flavio Schettini Pereira
(organizador)*



Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)

Presidente

Paulo Sergio de Carvalho

Diretora de Formação Profissional

Maria Stela Reis

Diretor de Desenvolvimento Gerencial

Paulo Marques

Diretor de Comunicação e Pesquisa

Pedro Luis Costa Cavalcante

Diretora de Gestão Interna

Aíla Vanessa de Oliveira

Editor: Pedro Luis Costa Cavalcante – *Coordenadora-Geral de Pesquisa:* Marizaura Reis de Souza Camões – *Coordenador-Geral de Comunicação e Editoração:* Luis Fernando de Lara Resende – *Revisão:* Renata Fernandes Mourão; Roberto Carlos Ribeiro Araújo e Simone Maria de Amorim Fernandes – *Revisão gráfica:* Ana Carla G. Cardoso – *Projeto gráfico; arte da capa e editoração eletrônica:* Maria Marta da Rocha Vasconcelos – *Catálogo na fonte:* Biblioteca Graciliano Ramos.

Equipe Pesquisa ENAP: *Coordenadora-Geral de Pesquisa:* Marizaura Reis de Souza Camões – *Pesquisadores:* Alessandro de Oliveira Gouveia Freire; Carolina da Cunha Rocha; Diogo Fonseca; Flavio Schettini Pereira; Márcia Knop; Murilo Marques e Pedro Palotti – *Estagiários:* Antônio Silva e Eliza Raquel de Melo Silva.

Tiragem: 1.000 exemplares

A 253a Ações premiadas no 18º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal/
organizador Flavio Schettini Pereira– Brasília: ENAP, 2014.

224 p.

ISBN 978-85-256-0072-1

1. Administração Pública. 2. Inovação. 3. Políticas Públicas. 4. Gestão de TI. 5. Gestão da Informação. I. Título.

CDU 35:005.591.6

@ ENAP, 2013

Distribuição:

Fundação Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília - DF

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

Site: www.enap.gov.br

Sumário

Apresentação	5
Introdução	7
Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas	17
Inovasus: um incentivo às novas práticas	19
Institucionalização da Gestão e Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde	33
Plano Brasil Sem Miséria (BSM)	53
Atendimento ao cidadão	77
Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)	79
Avaliação e Monitoramento de políticas públicas	95
Estratégia de Monitoramento Analítico do Plano Brasil Sem Miséria e Programas do MDS	97
Gestão da informação	121
SargSUS: Sistema de Apoio à Construção do Relatório Anual de Gestão do SUS	123

Melhoria dos processos de trabalho	139
Criação do Banco Nacional de itens do Enade	141
Enem – Da crise em 2009 ao novo modelo de monitoramento de processos e gestão de riscos	157
Novo processo de Análise de Atos de Concentração Econômica	179
Planejamento, orçamento, gestão e desempenho institucional	207
Sistema de Gestão da Geração Interligada da Superintendência de Geração Hidráulica (OGH): Modelo de Excelência da Gestão (MEG) Integrado à Manutenção Produtiva Total (TPM)	209

Apresentação

O Concurso Inovação na Gestão Pública Federal é promovido anualmente, desde 1996, pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A ENAP, comprometida com a formação de servidores públicos e com a disseminação de práticas comprovadamente bem-sucedidas em gestão pública, parte do princípio de que a premiação de iniciativas inovadoras gera incentivos à melhoria da gestão pública e, conseqüentemente, torna mais eficientes as respostas do Estado frente às demandas da sociedade.

Frequentemente, as práticas inovadoras na administração pública ficam restritas às equipes ou às instituições que as desenvolveram. Por meio do Concurso Inovação, a ENAP aumenta a visibilidade de soluções inovadoras com resultados comprovados, possibilitando que sejam apropriadas e adaptadas a novas realidades, por outros órgãos, para o enfrentamento de desafios semelhantes. Assim, a Escola contribui para o aumento da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos brasileiros.

Nesse intuito, este livro apresenta os relatos, na íntegra, das dez iniciativas premiadas no 18º Concurso Inovação. Além do livro, os relatos também são disponibilizados no Banco de Soluções, no *site* do prêmio (*concurso.inovacao@enap.gov.br*).

A Escola agradece a parceria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e das instituições apoiadoras – Embaixada da França, Embaixada da Noruega e Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que enriquecem o Concurso oferecendo missões técnicas aos premiados. A ENAP agradece, ainda, o empenho dos integrantes do Comitê Julgador, do Comitê Técnico e de seus servidores.

Paulo Carvalho

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, e visa a incentivar a geração de iniciativas inovadoras de gestão realizadas pelos servidores públicos nas organizações públicas federais. Nessa 18ª edição, o Concurso conta com o apoio da Embaixada da França, da Embaixada da Noruega e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Seus objetivos específicos são:

- **incentivar** a implementação de iniciativas inovadoras de gestão em organizações do governo federal, que contribuam efetivamente para a melhoria dos serviços públicos;
- **disseminar** soluções inovadoras que sirvam de inspiração ou referência para outras iniciativas e colaborem para o avanço da capacidade de governo;
- **valorizar** servidores públicos que atuem de forma criativa e proativa em suas atividades, comprometidos com o alcance de melhores resultados e com o interesse público.

Em 2013, a 18ª edição do Concurso recebeu 85 inscrições válidas distribuídas entre as sete áreas temáticas, com os seguintes percentuais:

- melhoria dos processos de trabalho: 34,1%;
- gestão e desenvolvimento de pessoas: 9,4%;
- arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas: 15,3%;
- planejamento, orçamento, gestão e desempenho institucional: 9,4%;
- gestão da informação: 16,5%;
- atendimento ao cidadão: 12,9%;
- avaliação e monitoramento de políticas públicas: 2,3%.

Este livro apresenta os relatos das iniciativas vencedoras do 18º Concurso Inovação, com vistas a contribuir para a disseminação dessas práticas na gestão pública federal e incentivar a adoção de iniciativas inovadoras com resultados comprovados por outras instituições. O livro é composto pelos relatos das 10 iniciativas premiadas, divididos por área temática.

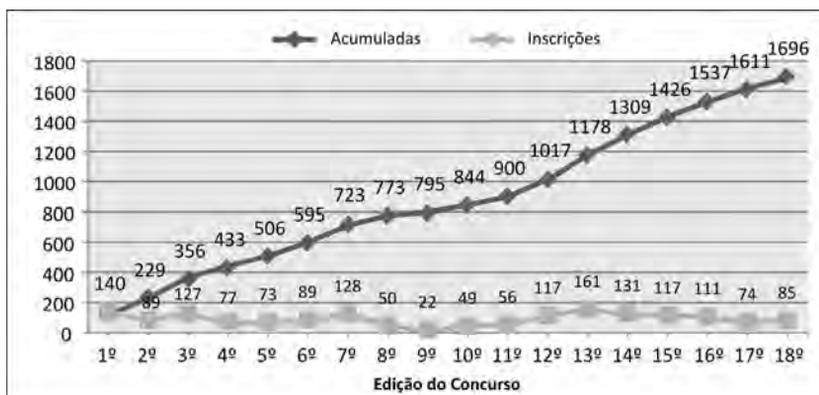


Gráfico 1: Evolução do número de inscrições válidas ao longo dos 17 anos do Concurso Inovação (n=1.696).

Desde a primeira edição, em 1996, o Concurso recebeu 1.696 inscrições válidas e premiou 341 iniciativas inovadoras (Gráfico 1). Entre os órgãos que mais tiveram iniciativas inscritas, destacam-se o Ministério da Educação com 17,6% das inscrições, seguido pelo Ministério da Fazenda com 15,5%, pelo Ministério da Saúde com 13,3% e pela Previdência Social com 8,6% (Gráfico 2).

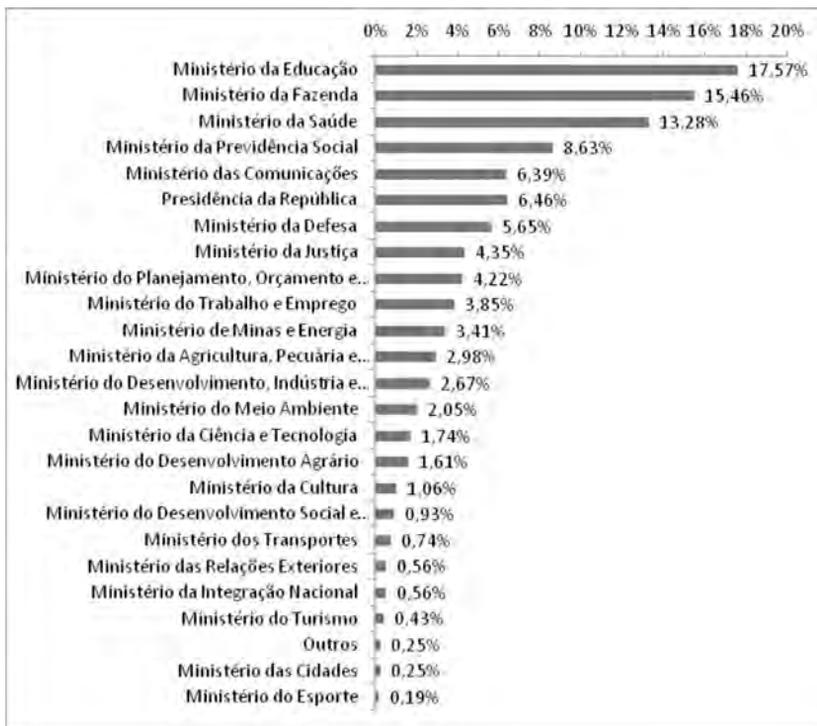


Gráfico 2: Percentual de inscrições por ministério (1996-2013)

Por sua vez, os ministérios que tiveram o maior número de iniciativas premiadas foram os Ministérios da Educação (18,5%), da Fazenda (13,5%), da Saúde (11,7%) e da Previdência Social (10,6%). Nesse *ranking*, foram

consideradas as inscrições feitas diretamente pelo ministério ou por entidades a ele vinculadas.

Em 18 anos, a área temática com maior número de inscrições foi a “Melhoria dos processos de trabalho”, com 23,2%. As próximas áreas com maior número de inscrições, foram a de “Atendimento ao cidadão” e “Arranjos institucionais para coordenação e implementação de políticas públicas”, ambas com 14,4%, seguida pelas áreas de “Gestão da informação”, com 14,0%; de “Planejamento, gestão e desempenho institucional”, com 13,4%; de “Gestão e desenvolvimento de pessoas”, com 13,0%; e de “Avaliação e monitoramento de políticas públicas”, com 2,3% (Gráfico 3).

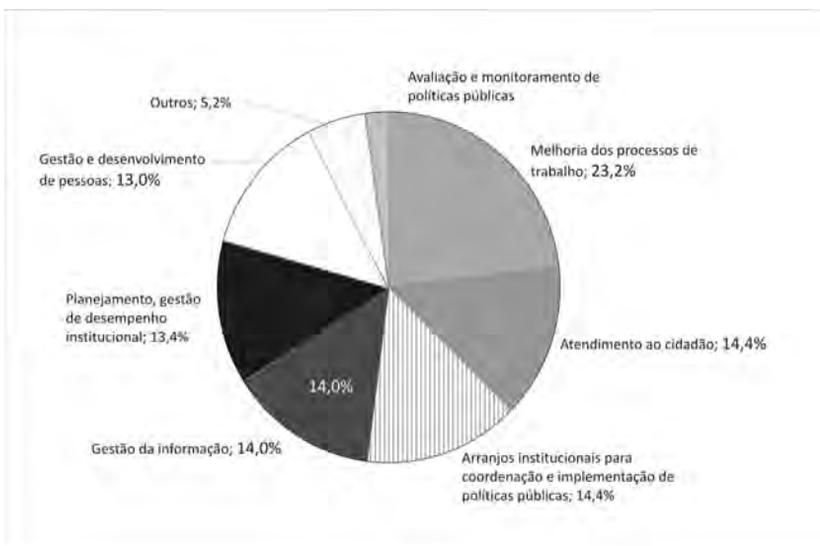


Gráfico 3: Inscrições por área temática, (1996-2013)

A distribuição das áreas temáticas das 341 iniciativas que foram premiadas é a seguinte: “Atendimento ao cidadão”, que concentra 20% do total de iniciativas premiadas; “Melhoria dos processos de trabalho”, com

19%; “Planejamento, orçamento, gestão e desempenho institucional”, com 17%; “Arranjos institucionais para coordenação e implementação de políticas públicas”, com 15%; “Gestão da informação”, com 10%; “Gestão e desenvolvimento de pessoas”, com 9%; e “outras” com 8%; e “Avaliação e monitoramento de políticas públicas”, com 2,4% (Gráfico 4).

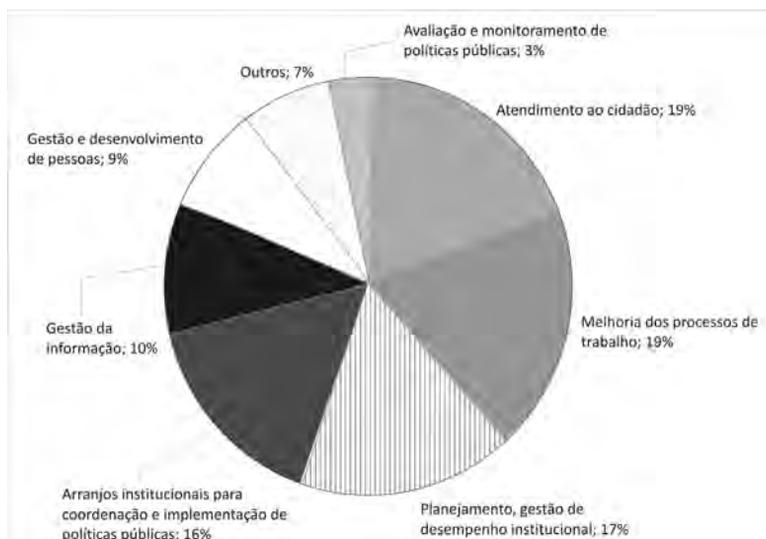


Gráfico 4: Distribuição de iniciativas premiadas por área temática, 1996-2013

O processo de avaliação das iniciativas

O processo de avaliação das iniciativas descrito 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 cinco etapas.

Na primeira etapa, as inscrições recebidas passaram por uma triagem interna, na qual foram verificados os requisitos básicos constantes do regulamento, como tempo mínimo de implementação, não ter sido premiada em outra edição do Concurso, pertencer ao Poder Executivo federal, entre outros. Na segunda, o Comitê Julgador fez uma avaliação inicial dos relatos e atribuiu notas para cada critério, com o objetivo de selecionar as 20 iniciativas que receberiam a visita do Comitê Técnico. O Comitê Julgador tem à sua disposição uma comunidade virtual que possibilita a troca contínua de informações, visando uma melhor avaliação das iniciativas.

Na terceira etapa, as 20 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 quarta etapa, os integrantes do Comitê Julgador receberam e leram os relatórios das visitas técnicas. A quinta etapa consistiu em reunião do Comitê Julgador, com a participação do Comitê Técnico, a fim de aprofundar o conhecimento sobre as iniciativas e embasar a escolha e a classificação das dez inovações premiadas.

Na avaliação das iniciativas concorrentes, o Comitê Julgador se pautou pelos seguintes critérios, sendo atribuído peso 2 para os dois primeiros requisitos.

- 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 dessa edição foram:

- Aleksandra Santos – Coordenadora-Geral de Recursos Humanos do Ministério da Justiça;
- Antônio Semeraro Cardoso Rito – Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea);
- Bruno Palvarini – Gerente de Tecnologias de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Caio Marini – Diretor do Instituto Publix para o Desenvolvimento da Gestão Pública;
- Cleyton Domingues de Moura – Assessor da Secretaria-Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Eliomar Wesley Ayres da Fonseca Rios – Superintendente-Executivo da Vice-Presidência de Administração dos Correios;
- Jackson de Toni – Gerente de Planejamento da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial;
- Loreni Foresti – Secretária de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Luis Cláudio Kubota – Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea);
- Marcelo Bruto da Costa Correia – Diretor de Rodovias e Ferrovias do Departamento de Infraestrutura de Logística (Sepac), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Marcelo de Matos Ramos – Coordenador-Geral de Indústrias de Rede e Sistema Financeiro da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda;

- Marcos Fadanelli Ramos – Gerente de Projeto da Assessoria Especial de Modernização da Gestão (Asege), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Maria Júlia Pantoja – Professora da Universidade de Brasília (UnB);
- Miguel Ragone de Mattos – Subchefe-Adjunto para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República;
- Paula Montagner – Secretária-Adjunta de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS);
- Paulo Marques – Diretor de Desenvolvimento Gerencial da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP);
- Pedro Antônio Bertone Ataíde – Chefe de Gabinete do Ministro da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República;
- Ronaldo Alves Nogueira – Assessor Especial de Controle Interno do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- Valéria Porto – Assessora Técnica da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Relação das iniciativas premiadas

1º) e-SIC – Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão, da Controladoria-Geral da União (CGU).

2º) Enem – Da crise em 2009 ao novo modelo de Monitoramento de Processos e Gestão de Riscos, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

3º) Estratégia de Monitoramento Analítico do Plano Brasil Sem Miséria e Programas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

4º) Plano Brasil Sem Miséria, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

5º) Institucionalização da Gestão e Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde, do Ministério da Saúde (MS).

6º) Criação, implementação e gestão do Banco Nacional de Itens do Enade, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

7º) Novo processo de análise de atos de concentração econômica, do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade).

8º) SargSUS: Sistema de Apoio à Construção do Relatório Anual de Gestão do SUS, do Ministério da Saúde (MS).

9º) Sistema de Gestão da Geração Interligada da Superintendência de Geração Hidráulica (OGH): Modelo de Excelência da Gestão (MEG) integrado à Manutenção Produtiva Total (TPM), da Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A – Eletrobras, Eletronorte.

10º) InovaSUS: um incentivo a novas práticas, do Ministério da Saúde (MS).

Os prêmios

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

- visitas técnicas à França;
- uma visita técnica à Noruega;
- uma visita técnica a países da América Latina.

A atribuição dos prêmios aos cinco primeiros colocados é feita por um comitê composto por representantes da ENAP, do Comitê Julgador e das instituições internacionais apoiadoras. Esse comitê visa a garantir a maior afinidade possível entre as temáticas das iniciativas premiadas e as áreas prioritárias das cooperações internacionais.

O sexto lugar recebe uma bolsa de estudos para o curso de Especialização em Gestão Pública da Escola Nacional de Administração Pública, condicionada à aprovação no processo seletivo. Cada uma das demais equipes classificadas (de sétimo a décimo) 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 e o livro com os relatos das iniciativas. Além disso, as dez iniciativas vencedoras são divulgadas no Banco de Soluções, disponível no *site* do Concurso (<http://inovacao.enap.gov.br>), e recebem o Selo Inovação para ser utilizado nos materiais de divulgação da iniciativa.

Área temática

Arranjos Institucionais para coordenação e implementação de políticas públicas

Inovasus: um incentivo às novas práticas

*Departamento de Gestão e da Regulação do Trabalho em Saúde
Ministério da Saúde (MS)*

O Prêmio Inovasus consiste em uma iniciativa inédita no Ministério da Saúde, coordenada pelo Departamento de Gestão e da Regulação do Trabalho em Saúde (Degerts), da Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES), que tem como objetivo identificar, reconhecer e valorizar práticas inovadoras da gestão do trabalho na saúde, considerando a necessidade de estruturação e fortalecimento no âmbito dos Estados, Distrito Federal, regiões e Municípios, a partir dos protocolos homologados no âmbito da Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS (MNNP-SUS), que se constituem referências para a melhoria das condições de trabalho nos entes federativos. Esta iniciativa proporciona o reconhecimento e dá visibilidade às experiências locais, fortalecendo o campo da gestão do trabalho.

Caracterização da situação anterior e identificação do problema

Decorridos 25 anos da criação constitucional do SUS, a área de gestão do trabalho ainda enfrenta uma série de dificuldades para sua estruturação nos Estados e Municípios. Com o processo de municipalização, houve um grande aumento dos postos de trabalho na saúde e um esforço maior foi exigido no âmbito local para formar uma equipe de gestão que assumisse as demandas relacionadas, principalmente, à reorganização das rotinas e processos de trabalho e que estruturasse uma efetiva política de gestão do trabalho com planejamento e projeção voltados para os trabalhadores do Sistema Único de Saúde.

A gestão do trabalho passou a ser, a partir de 2003 com a criação da Secretaria de Gestão do Trabalho e Educação na Saúde (SGTES) no Ministério da Saúde, uma questão estratégica no sistema, o que significa dizer que pensar e formular na área da gestão assumiu a dimensão de pensar e formular para um complexo e vasto mundo do trabalho, no qual os envolvidos estão em permanente processo de interação e negociação.

A SGTES consiste em uma estrutura para tratar especificamente da gestão na dimensão do trabalho e da educação na saúde. Essa secretaria tem a responsabilidade de desenvolver ações de fomento de políticas para a formação, educação permanente, valorização dos trabalhadores e democratização das relações de trabalho no SUS. Nesse sentido, por meio do Departamento de Gestão e Regulação do Trabalho em Saúde (Degerts), tem elaborado estratégias e diretrizes para a negociação, regulação e gestão do trabalho.

Assim, a gestão do trabalho implica atuar em diversas áreas do conhecimento e da prática gerencial e envolve, nos processos de trabalho, tudo aquilo que diz respeito ao trabalho e ao trabalhador: planos de carreira, desprecarização do trabalho, negociação, regulação, organização e estruturas de gestão, formação e capacitação dos trabalhadores.

Parece notório que existem dificuldades no campo da gestão do trabalho, pela ausência, nessa área, de alguns marcos legais que favoreçam a estruturação de modelos gerenciais mais compatíveis com a lógica que orienta a organização do trabalho nos dias atuais. A convergência dessas ações procura transformar essa realidade.

A necessidade de agregar fatos possíveis para mensurar essa situação está sendo construída, e já começa a ser redesenhada quando se utiliza de instrumentos concretos, que auxiliam na mensuração dessa realidade e viabilizam focá-la como algo realmente tangível.

Nessa perspectiva, em 2006 o Ministério da Saúde lançou a Portaria Ministerial nº 2.261/2006, que instituiu as bases legais para o Programa de Estruturação e Qualificação da Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (Progesus), voltado à cooperação técnica e financeira, que representa um avanço na forma de olhar a política de recursos humanos no SUS.

Esse programa está estruturado em quatro eixos, quais sejam: i) valorização de práticas inovadoras em gestão do trabalho na saúde; ii) democratização das relações de trabalho em saúde; iii) qualificação dos trabalhadores do setor de gestão do trabalho e da educação na saúde; e iv) sistemas de informação: desenvolvimento de ferramenta para armazenamento de informações sobre a força de trabalho em saúde.

Objetivando conhecer e dar visibilidade às iniciativas inovadoras locais regionais na área de gestão do trabalho, foi lançado em 2011 pelo Degerts o Prêmio Inovasus, contemplando o eixo 1 do Progesus, valorizando o reconhecimento das melhores práticas ou inovações, na gestão do trabalho em saúde pública, buscando a excelência e inovação, de forma a aprimorar a qualidade dos serviços e a melhoria das condições de trabalho e do atendimento no SUS.

Descrição da iniciativa e da inovação

O Prêmio Inovasus consiste em uma iniciativa inédita no Ministério da Saúde, coordenada pelo Departamento de Gestão e da Regulação do Trabalho em Saúde (Degerts), da Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (SGTES), que tem como objetivo identificar, reconhecer e valorizar práticas inovadoras da gestão do trabalho na saúde, considerando a necessidade de estruturação e fortalecimento no âmbito dos Estados, Distrito Federal, regiões e Municípios, a partir dos protocolos homologados no âmbito da Mesa Nacional de Negociação Permanente do SUS (MNNP-SUS), que se constituem referências para a melhoria das condições de trabalho nos entes federativos.

Esta iniciativa proporciona o reconhecimento e dá visibilidade às experiências locais, fortalecendo o campo da gestão do trabalho. A chamada por editais, em contrapartida, representa um desafio, um convite às equipes para refletirem, sistematizarem e repensarem suas práticas, no sentido de compartilhar e trocar experiências.

Foram lançados dois editais. O Inovasus/2011 enfocou nove temas: i) Plano de Cargos, Carreiras e Salários no SUS; ii) Negociação entre Trabalhadores e Gestores; iii) Promoção da Saúde do Trabalhador Público no SUS; iv) Avaliação de Desempenho; v) Desprecarização da Força de Trabalho do SUS; vi) Sistemas de Informação sobre Gestão do Trabalho no SUS; vii) Pesquisas e Estudos sobre Dimensionamento da Força de Trabalho no SUS; viii) Políticas de Provimento e/ou Fixação de Trabalhadores; ix) Articulação da Gestão do Trabalho com a Gestão da Educação em Saúde.

O edital Inovasus/2012 contemplou propostas voltadas para elaboração, revisão e implantação de Planos de Cargos, Carreiras e Salários no âmbito do SUS.

O Inovasus provocou importantes desdobramentos. No II Encontro Nacional de Gestores 2012, foi realizada a premiação dos contemplados pelo edital 2011 e pactuada a realização dos encontros regionais, ocorridos

nas cinco regiões do País, ampliando o debate acerca da gestão do trabalho e trazendo importantes contribuições a partir de seus relatórios finais, que servem de subsídio para as ações do campo.

Concepção da inovação e trabalho em equipe

A ideia surgiu em resposta à necessidade de identificação da produção e das experiências locais na gestão do trabalho, propondo a estratégia de um concurso amplamente divulgado, que desse a oportunidade às equipes dos Estados, Municípios e Distrito Federal de se inscreverem, relatarem suas experiências e concorrerem ao prêmio em forma de incentivo financeiro, a ser utilizado para o fortalecimento da gestão do trabalho, para aquisição de equipamentos, insumos e serviços.

A inspiração para o Inovasus originou-se a partir da necessidade da valorização de práticas inovadoras em gestão do trabalho na saúde, conforme o disposto no eixo 1 do Progesus.

A iniciativa foi compartilhada entre a equipe do departamento e o lançamento do edital tornou-se parte do calendário oficial da SGTES, resultando em sua terceira edição no ano de 2013. Há um empenho para que a condução do processo, na fase de elaboração, seleção e/ou acompanhamento, seja participativa, envolvendo as três coordenações que integram o Degerts.

Objetivos da iniciativa

O Inovasus promove a articulação dos diversos atores, em prol da estruturação da política de gestão do trabalho entre os entes federativos. Entre os objetivos prioritários estão:

- valorizar, reconhecer e premiar as melhores práticas e/ou inovações relacionadas à gestão do trabalho na saúde pública, que busquem excelência

e inovação, aprimorem a qualidade dos serviços, a melhoria das condições de trabalho e do atendimento no SUS;

- promover e disseminar soluções inovadoras que sirvam de inspiração ou referência para outras iniciativas na gestão do trabalho na saúde;
- contribuir para troca de experiências entre os diversos órgãos do serviço público de saúde;
- estimular a implementação de iniciativas inovadoras de gestão do trabalho na saúde;
- valorizar trabalhadores que atuam de forma criativa e inovadora em suas atividades, comprometidos com o alcance dos melhores resultados e com o fortalecimento do SUS;
- premiar experiências inovadoras implementadas pelos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal, Consórcios e Fundações Públicas, que devem dispor sobre os temas específicos, lançados a cada Edital.

Público-alvo da iniciativa

A iniciativa envolve o conjunto de trabalhadores do SUS, representados nas secretarias de saúde estaduais, municipais e do Distrito Federal, consórcios e fundações públicas, com representante devidamente cadastrado em formulário eletrônico específico.

Os participantes podem apresentar experiências locais e de abrangência regional ou intermunicipal e podem inscrever trabalhos em mais de um tema, desde que não se trate da mesma iniciativa.

Ações e etapas da implementação

O Degerts trabalha a cada edição do Inovamus construindo as diretrizes para o lançamento do edital, que contém as normas e orientações estabelecidas em regulamento específico.

A avaliação dos trabalhos inscritos foi pautada pelos princípios constitucionais que regem a administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência). O concurso premia práticas inovadoras avaliadas com base nos seguintes critérios.

- **Inovação:** demonstra a introdução de elementos novos na formulação da iniciativa.
- **Multiplicação:** avalia se a experiência apresenta elementos conceituais, estratégicos ou metodológicos que possam ser adaptados a outros contextos.
- **Correlação:** demonstra interface entre ações educativas e o desenvolvimento e implementação da iniciativa.
- **Incorporação:** demonstra as dimensões de desigualdade de gênero, raça e acessibilidade a portadores de deficiência.

A Comissão Avaliadora é constituída por técnicos com reconhecido conhecimento da matéria em exame, representantes dos segmentos:

- Departamento de Gestão e da Regulação do Trabalho em Saúde (Degerts/MS);
- Departamento de Gestão da Educação na Saúde (Deges/MS);
- Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass);
- Conselho Nacional das Secretarias Municipais de Saúde (Conasems);
- Organização Pan-Americana de Saúde (Opas);
- Mesa Nacional de Negociação Permanente do Sistema Único de Saúde (MNNP/SUS).

O resumo dos trabalhos apresentados é divulgado em nível nacional pelo site do Ministério da Saúde e durante os Encontros de Gestores, nos quais também ocorre a premiação das iniciativas vencedoras, possibilitando a visibilidade e a troca de experiências entre os participantes.

O repasse financeiro relativo aos prêmios ocorre em acordo com a Lei Complementar nº 141/2012, ou seja, via Fundo Nacional de Saúde. Ressalte-se

que a destinação do recurso do prêmio é dirigida ao ente público responsável pela iniciativa.

Descrição dos recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos

O recurso orçamentário destinado ao pagamento do prêmio é próprio do Degerts/SGTES, tendo sido destinado para o Edital 2011 o total de R\$ 1.960.000 e para o Edital 2012 o total de R\$ 2.400.000.

A manutenção da iniciativa ocorre no contexto das ações do Degerts, constando das metas estabelecidas no planejamento estratégico anual.

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

O prêmio é direcionado para dois tipos de despesas, quais sejam: custeio e capital. Os premiados encaminham planilhas demonstrando o rol de atividades e o cronograma de execução dos recursos, os quais são destinados ao fortalecimento de práticas, com vistas a tornar as experiências multiplicáveis.

Os valores destinados ao pagamento dos prêmios são previamente empenhados, de forma a garantir a realização do concurso.

Monitoramento e avaliação da iniciativa

O primeiro edital serviu de subsídio e parâmetro de análise, monitoramento e acompanhamento para a promoção e aperfeiçoamento de novas edições, considerando todo o processo de construção do concurso, sua aceitação e reconhecimento por parte dos atores envolvidos nas iniciativas. O retorno positivo foi percebido também pelos depoimentos dos gestores nos Encontros Regionais, os quais apontaram a importância e relevância do concurso.

Outro instrumento de avaliação são os relatórios finais produzidos a partir das oficinas realizadas nos Encontros Regionais, que refletem as

ponderações dos participantes quanto à importância de intercâmbio de experiências entre Estados, Municípios, Distrito Federal e União e alavancaram a percepção da importância da cogestão.

O monitoramento do repasse de recursos para os projetos premiados é feito por meio de planilhas enviadas ao Degerts, com previsão de gastos para contemplar as ações do projeto e, após análise, o recurso é liberado e repassado via Fundo Nacional de Saúde.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

No Inovasus/2011 concorreram 262 trabalhos com nove temas, 190 foram classificados e 20 premiados. O primeiro lugar coube à “Mesa Municipal de Negociação Permanente e Efetivação da Política de Gestão do Trabalho do SUS, Município de Betim/MG”.

Tabela 1: Número de trabalhos apresentados, selecionados e premiados, por edital lançado em 2011.

Temas Edital 2011	Trabalhos apresentados	Trabalhos selecionados	Trabalhos premiados
Plano de Cargos, Carreiras e Salários no SUS	9	5	3
Negociação entre Trabalhadores e Gestores	16	4	1
Promoção da Saúde do Trabalhador Público no SUS	39	4	1
Avaliação de Desempenho	12	3	3
Desprecarização da Força de Trabalho do SUS	9	2	1
Sistemas de Informação sobre Gestão do Trabalho no SUS	20	3	3
Pesquisas e Estudos sobre Dimensionamento da Força de Trabalho no SUS	5	4	1
Políticas de Provimento e/ou Fixação de Trabalhadores	8	1	1
Articulação da Gestão do Trabalho com a Gestão da Educação em Saúde	72	14	6

O Inovamus/2012 contou com 39 inscritos, premiando 12 projetos que contemplaram as cinco regiões brasileiras. A primeira colocada foi a da Secretaria de Saúde do Estado de Mato Grosso, com o trabalho “PCCS/SUS: um caminho possível para a SES/MT”.

Tabela 2: Número de trabalhos apresentados em 2012

Temas Edital 2012	Trabalhos apresentados	Trabalhos selecionados	Trabalhos premiados
Planos de Cargos, Carreiras e Salários no âmbito do SUS	37	24	12

O Inovamus promoveu a projeção da área de gestão do trabalho, que durante muito tempo ficou embutida na área de recursos humanos. O resultado foi a conformação e fortalecimento da Rede de Gestores, que é composta por profissionais que são referências da área de gestão do trabalho no SUS, com a identificação de iniciativas inovadoras e seus respectivos representantes.

Além de reconhecer e divulgar as iniciativas, o concurso favoreceu a incorporação e o desenvolvimento de temas que hoje se tornaram prioridades na SGTES, como, por exemplo, o dimensionamento da força de trabalho em saúde, avaliação de desempenho, Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS), despreciação da força de trabalho e gestão da informação.

Outro aspecto relevante foi a formação de parcerias com representantes dos projetos inovadores das diversas regiões do País, favorecendo a articulação interfederativa e contribuindo para a integração e aprimoramento dos processos de trabalho no SUS.

Obstáculos encontrados e soluções adotadas

Uma das dificuldades encontradas deve-se à ausência de um setor específico para a gestão do trabalho ou de políticas direcionadas para o tema em muitos entes federados.

Outro obstáculo importante a ser ressaltado é a interferência política proveniente de mudanças constantes na gestão local, o que acarreta necessidade de nova sensibilização para o entendimento, adesão e continuidade dos projetos.

Há também fragilidade no conhecimento específico da gestão do trabalho por parte do corpo técnico e, nesse sentido, o Degerts tem implementado políticas de educação para nível médio e superior para qualificar o debate e a formação, oferecendo cursos de aperfeiçoamento e especialização.

Percebeu-se que houve uma diminuição na quantidade de trabalhos inscritos no Inovasus/2012 em comparação ao edital anterior. Um dos motivos que poderiam ser atribuídos foi a oferta de um único tema que, ao mesmo tempo em que restringiu o número de iniciativas inscritas, revelou a necessidade de indução de políticas para a construção e fortalecimento de propostas de carreira e desprecarização no nível local.

Nesse sentido, foi lançada a Portaria nº 2.517/2012, que teve por objetivo o auxílio técnico e financeiro aos Estados e Distrito Federal para projetos de PCCS e desprecarização.

O Inovasus tem contribuído para identificação e valorização de experiências, e apontado possibilidades de ampliação e fortalecimento da política de gestão do trabalho no SUS.

Fatores críticos de sucesso

O edital, instrumento legal de acordo com a Lei 8666/93, também voltado para concursos ou prêmios, ocorre com o intuito de oferecer oportunidades democráticas e amplas a todos os que se enquadrarem no perfil do instrumento e, neste sentido, o Prêmio Inovasus propiciou a participação efetiva de técnicos integrantes de todas as esferas governamentais.

Observou-se que, por poderem se agregar em equipes e propor iniciativas inovadoras, os profissionais de saúde se reuniram e produziram trabalhos comunitários de relevância para suas áreas de atuação e também estes serviram para alavancar em outros estados e municípios oportunidades de melhoria à gestão e para a qualidade de vida do profissional de saúde.

Em geral, nossas regiões de saúde são carentes quanto a ações voltadas para a gestão do trabalho especificamente, em que o elemento chave é o ser humano – trabalhador da saúde.

Durante os Encontros de Gestores, relatos enfatizaram o reconhecimento da oportunidade oferecida pensando em como resolver situações conflitantes ouvindo os pares e produzindo resultados coletivos.

Podemos exemplificar por meio do trabalho do Estado do Acre/Rio Branco, que ficou entre os 40 primeiros colocados: “Gestão do Trabalho, Educação na Saúde e Humanização - Uma experiência que dá certo!”.

Esse trabalho ressaltou a humanização, por meio da integração de políticas de gestão do trabalho, com as seguintes ações: i) Café com Ideias: Qualificação de Gestores na Área de Gestão de Trabalho; ii) 1º Seminário Municipal de Educação na Saúde; iii) 1º Seminário Municipal de Humanização; iii) 1º Curso de Formação de Apoiadores da Política Nacional de Humanização; v) revisão de Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração (PCCR) Municipal adequando às Diretrizes do PCCS/SUS e às necessidades da Sems; vi) 1º Mostra de Experiências Exitosas na Atenção Primária da Secretaria Municipal de Saúde de Rio Branco; vii) regulamentação e definição dos fluxos dos estágios acadêmicos na rede; viii) fortalecimento da integração ensino–serviço com as instituições de ensino superior e técnico; ix) reuniões mensais com a equipe do Departamento de Gestão de Pessoas; x) realização de concursos públicos simplificados para contratação temporária de Agente de Endemias, Vacinadores de cães e gatos, Médicos do Trabalho, Peritos Médicos e Técnicos de Segurança do Trabalho, para atender situação

emergencial, por um período de dois anos; xi) implantação do Programa de Segurança e Saúde do Servidor Público Municipal em parceria com a Secretaria Municipal de Administração; xii) levantamento das necessidades de pessoal da Semsa; xiii) contratação de pessoal efetivo por meio de concurso público.

As ações acima mencionadas no trabalho inovador apresentado pelo município de Rio Branco obtiveram resultados que evidenciam a promoção e o desenvolvimento de ações conjuntas, que consolidam a gestão de pessoas na Secretaria Municipal de Rio Branco; uma maior integração da gestão do trabalho, educação na saúde e humanização com os setores integrantes da secretaria; valorização do trabalho em saúde e do trabalhador nele inserido; a qualificação do processo de trabalho na atenção primária, buscando efetivar os princípios e diretrizes do SUS.

Por serem ações transversais, envolvendo trabalhadores, gestores e usuários, mantiveram estreita relação com a gestão do trabalho e educação na saúde, na perspectiva do envolvimento dos atores tendo como pressuposto a gestão compartilhada, a corresponsabilização de todos na luta e na defesa do “SUS que dá certo”.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação em gestão?

Até o lançamento dos editais do Inovasus, as ações voltadas ao trabalhador eram hierarquizadas, com protocolos construídos de forma democrática, mas não atingindo os diversos ambientes da saúde. O Ministério da Saúde preocupava-se em articular com todos os entes públicos, sindicatos e sociedade civil, irradiando as ações até o nível municipal e, muitas vezes, não atendia aos anseios dos usuários e trabalhadores do SUS em suas realidades locais. A premiação proporcionou agregar valores à base, por ter contado com a participação de técnicos comprometidos com as iniciativas vivenciadas.

Essa realidade, mobilizadora das categorias, fez com que os esforços do Ministério da Saúde convergissem e priorizassem planos concretos e aplicáveis aos desafios municipais, estaduais e do Distrito Federal, o que foi bem traduzido nos projetos inscritos no prêmio. Nesse contexto, podemos afirmar que o Ministério da Saúde foi o grande beneficiário com as lições extraídas deste processo.

Responsável

Ana Paula Cerca

Diretora do Departamento de Gestão e da Regulação do Trabalho em Saúde

Endereço

Esplanada dos Ministérios, Bloco G, 7º Andar, sala 751

Brasília – DF

CEP: 70058-900

ana.cerca@saude.gov.br

Data do início da implementação da iniciativa

Setembro de 2011.

Institucionalização da Gestão e Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde

*Departamento de Gestão e Incorporação de Tecnologias em Saúde
Ministério da Saúde (MS)*

O avanço tecnológico das últimas décadas proporcionou melhorias na qualidade da saúde da população e redução nas taxas de mortalidade de um número considerável de doenças. Entretanto, grande oferta dessas novas tecnologias torna necessário que, além dos benefícios, seus riscos e custos sejam avaliados no processo de tomada de decisão para disponibilizá-las ao sistema de saúde, promovendo o uso racional de tecnologias. Com a necessidade de institucionalizar um modelo de processo de incorporação de tecnologias em saúde que fosse amparado legalmente, foi publicada a Lei 12.401/2011, que cria a Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (Conitec), com o papel de assessorar o Ministério da Saúde quanto à incorporação, exclusão ou alteração de novas tecnologias no SUS. A nova legislação fixa um prazo para a tomada de decisão, inclui a análise baseada em evidências e cria mecanismos de participação social e transparência, contribuindo para a melhoria da saúde da população.

Caracterização da situação anterior e identificação do problema

A Constituição Brasileira de 1988 determina que a saúde é um direito fundamental de todos e dever do Estado. Essa determinação foi regulamentada pela Lei nº 8080/1990, que estabelece que o Sistema Único de Saúde (SUS) tem por objetivo garantir à população brasileira o direito ao acesso universal e integral à saúde.

O conceito de integralidade gera muita discussão e diferentes formas de interpretação; entre elas, a de que integralidade é oferecer exclusivamente acesso às tecnologias em saúde. Compreende tecnologias em saúde como os medicamentos, produtos e procedimentos por meio dos quais a atenção e os cuidados com a saúde devem ser prestados à população, tais como vacinas, produtos para diagnóstico de uso *in vitro*, equipamentos, procedimentos técnicos, sistemas organizacionais, informacionais, educacionais e de suporte, programas e protocolos assistenciais.

No entanto, embora fundamentais para o apoio à atenção e ao cuidado em saúde, essas tecnologias não substituem o diagnóstico clínico, a indicação do esquema terapêutico apropriado, o acolhimento e os cuidados nas dimensões físicas, psíquicas e sociais que fazem a diferença na atenção à saúde das pessoas. Assim, oferecer atenção integral e universal à saúde, como é a missão do SUS, é muito mais que simplesmente oferecer acesso a tecnologias em saúde.

Atualmente, as tecnologias em saúde são consideradas um nicho especial de negócios no Brasil e no mundo. O complexo produtivo e industrial da saúde tem-se constituído como uma das áreas de negócio que mais cresce no mundo. Com o envelhecimento das populações, a necessidade de tratamentos especializados aumenta exponencialmente, criando novas oportunidades para a inovação em saúde.

No Brasil, a entrada maciça de novas tecnologias em saúde se deu principalmente a partir da década de 1990 e foi amplamente estimulada pela redemocratização do País, pelo crescimento dos nossos índices de desenvolvimento econômico e social, bem como pela existência de um sistema de saúde público e universal que assiste a mais de 190 milhões de habitantes, o que oferece escala importante para o mercado. Alia-se a isso um ambiente regulatório estável, com regramento definido que permite o desenvolvimento do mercado.

O aumento do número de tecnologias produzidas e incorporadas, na área da saúde, nas últimas décadas tem sido associado, por exemplo, à redução da mortalidade em áreas como a perinatal e a cardiovascular. Entretanto, toda tecnologia tem, além dos benefícios, riscos e custos.

Logo, em face da preocupação com os benefícios, a segurança e as consequências econômicas geradas pela introdução de muitas novas tecnologias, na década de 70, surgiu uma nova área de conhecimento, a de Avaliação de Tecnologias em Saúde (ATS), que é o processo contínuo de análise e síntese dos benefícios para a saúde, das consequências econômicas e sociais do emprego das tecnologias, considerando os aspectos de segurança, eficácia, efetividade, custos, custo-efetividade e aspectos de equidade, impactos éticos, culturais e ambientais envolvidos na sua utilização.

No Brasil, os primeiros passos para a institucionalização do processo de incorporação de tecnologias no âmbito da gestão federal da saúde ocorreram em 2006, com a criação da Comissão de Incorporação de Tecnologias do Ministério da Saúde (Citec).

A Citec era composta por representantes do Ministério da Saúde, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS). À época, as propostas de incorporação no SUS de tecnologias em saúde submetidas pelas indústrias farmacêuticas só poderiam

ocorrer em dois períodos do ano (de 1º de fevereiro a 31 de março e de 1º de agosto a 30 de setembro). Essas eram analisadas de acordo com as prioridades do Ministério da Saúde e sem prazo definido, mas baseadas nos princípios da avaliação de tecnologias em saúde.

O fato de não possuir prazo definido trazia morosidade aos processos e, aliado a isso, a falta de definição clara do conceito de integralidade era determinante para acelerar outro fenômeno associado ao acesso das tecnologias à população, que é a judicialização da saúde, que se expressa em ações judiciais para fornecimento de tecnologias, sobretudo medicamentos, pelos serviços públicos de saúde.

A judicialização da saúde tem desafiado o princípio da equidade, ameaçado a sustentabilidade dos sistemas, deslocado as prioridades e gerado riscos à saúde. Porém, tem o mérito de mobilizar as atenções para o setor de saúde, sinalizando o que a sociedade espera do SUS.

Considerando esse contexto, o Supremo Tribunal Federal realizou, em 2009, uma audiência pública sobre saúde, para discutir o assunto. A opinião corrente, tanto no meio jurídico quanto dos representantes da sociedade civil, era de que o não fornecimento de determinados medicamentos de alto custo pelo SUS decorria predominantemente da má gestão dos recursos públicos e da inexistência de políticas públicas que atendessem aos preceitos constitucionais. Assim, seria necessário rever as políticas públicas de saúde voltadas à incorporação de tecnologias, e não somente ao fornecimento de medicamentos.

Logo, a falta de definição clara do conceito de integralidade, o crescente fenômeno da judicialização, aliado ao surgimento exponencial de tecnologias novas e de alto custo e as pressões sociais aceleraram a busca por soluções legais que pudessem garantir à população brasileira o seu direito constitucional de acesso universal, amplo e irrestrito à saúde. A discussão sobre a garantia do acesso às tecnologias inclui, também, o seu uso racional, garantindo cuidado mais eficaz e seguro para a população.

A experiência com a Citec contribuiu para o avanço das discussões acerca da necessidade de institucionalizar um modelo de processo de incorporação de tecnologias em saúde que fosse amparado legalmente.

Descrição da iniciativa e da inovação

O movimento iniciado pela Audiência Pública realizada pelo Supremo Tribunal Federal culminou na aprovação da Lei nº 12.401, de 28 de abril de 2011, que altera a Lei nº 8080/90, a Lei Orgânica da Saúde, no que tange à assistência terapêutica e à incorporação de tecnologias em saúde no âmbito do SUS. Essa publicação foi um marco para o Brasil, pois estabelece critérios e prazos para a incorporação de tecnologias no sistema público de saúde, além de vedar a incorporação de tecnologias no SUS que não possuam o registro prévio na Anvisa.

Essa lei inova no que tange aos aspectos da transparência, da eficiência e da participação social nos processos de incorporação tecnológica no SUS, pois: i) fixa um prazo de 180 dias, prorrogáveis por mais 90, para a tomada de decisão sobre a incorporação de uma tecnologia, a partir do momento em que o demandante (ex.: indústria farmacêutica, associação de pacientes, área técnica do Ministério da Saúde, etc.) solicita a análise do pedido de incorporação; ii) define critérios claros e padronizados para a análise dos processos; iii) obriga a abertura de processo administrativo para toda demanda submetida à Conitec e, como tal, deve seguir a Lei do Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999), que estabelece, entre outros critérios, a figura do recurso da decisão a instância superior, quando o interessado julgar pertinente recorrer; iv) exige que todos os processos sejam expostos a consulta pública; v) estabelece prazo para ofertar a nova tecnologia no SUS, que é de, no máximo, 180 dias, após publicar a deliberação em Diário Oficial da União.

Para isso, a lei criou a Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (Conitec), regulamentada pelo Decreto nº 7.646 de 21 de dezembro de 2011. A Conitec é coordenada pela Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos, fato inovador no mundo, pois alia a incorporação tecnológica à visão da inovação tecnológica para solucionar os problemas de saúde da população brasileira.

A Conitec tem o papel de assessorar o Ministério da Saúde quanto à incorporação, exclusão ou alteração de novos medicamentos, produtos e procedimentos, bem como a constituição ou alteração de protocolo clínico e diretriz terapêutica. A nova comissão vem substituir e ampliar as atividades desenvolvidas pela Citec, e suas recomendações serão direcionadas a todo o SUS.

Para executar as exigências da lei e gerenciar e coordenar as atividades da Conitec, foi criada a Secretaria-Executiva da Conitec, que se estruturou recentemente em um departamento pelo Decreto nº 7.797 de 30 de agosto de 2012, que criou o Departamento de Gestão e Incorporação de Tecnologias em Saúde (DGITS) na estrutura organizacional do Ministério da Saúde.

À Secretaria-Executiva é atribuída a função de:

1) Receber e analisar a conformidade formal da documentação dos processos de solicitação de incorporação, alteração ou exclusão de tecnologias no SUS.

2) Analisar criticamente os processos de solicitação de incorporação tecnológica.

3) Elaborar relatórios técnicos para respaldar a decisão da Conitec.

4) Providenciar a submissão das matérias à consulta pública.

Como uma área nova, com atribuições e responsabilidades novas, a equipe teve de se estruturar e criar novos procedimentos e processos para responder às exigências da lei. A seguir serão citadas as principais atividades da

Secretaria-Executiva e suas respectivas soluções criadas pela equipe de trabalho.

1) Receber e analisar a conformidade formal da documentação dos processos de solicitação de incorporação, alteração ou exclusão de tecnologias no SUS

Para o recebimento das solicitações, além de protocolar o processo no apoio da SCTIE, o demandante deverá preencher um formulário eletrônico disponível no *site* da Conitec. A equipe de trabalho criou um formulário para cada tipo de tecnologia: 1) medicamento; 2) produto para a saúde; 3) procedimento. O *link* para ter acesso aos formulários é: http://portal.saude.gov.br/portal/saude/Gestor/visualizar_texto.cfm?idtxt=32706&janela=1

Como requisitos mínimos para a solicitação de incorporação, devem constar: 1) descrição da doença/condição de saúde relacionada à utilização da tecnologia; 2) descrição da tecnologia; 3) descrição das evidências científicas da tecnologia comparada à(s) disponibilizada(s) no SUS – revisão sistemática ou parecer técnico-científico; 4) estudo de avaliação econômica na perspectiva do SUS; 5) análise de impacto orçamentário; 6) referências bibliográficas; 7) cópia da bula ou instrução de uso aprovada na Anvisa; 8) textos completos dos estudos científicos referenciados (apenas em meio digital – CD, DVD ou memória USB); 9) documento contendo os artigos em língua estrangeira, exceto inglês e espanhol, com tradução juramentada para o português, se for o caso.

2) Analisar criticamente os processos de solicitação de incorporação tecnológica.

Para análise crítica dos processos, a Secretaria-Executiva da Conitec conta com uma equipe técnica multiprofissional capacitada em Avaliação de Tecnologias em Saúde e/ou Avaliação Econômica. Essa equipe analisa criticamente o que foi enviado pelo demandante, faz buscas na literatura

científica sobre as melhores evidências sobre a temática e, em alguns casos, consulta especialistas, sociedades e associações médicas e as áreas técnicas do Ministério da Saúde que possam, direta ou indiretamente, estar envolvidas com aquela incorporação.

Para orientar o demandante e tornar os critérios que são utilizados mais claros, objetivos e transparentes, são disponibilizadas, no *site* da Conitec, as diretrizes que servem de parâmetro para analisar criticamente as evidências científicas dos processos.

Essas diretrizes foram elaboradas pelo Ministério da Saúde, em colaboração com pesquisadores *experts* na área.

3) Elaborar relatórios técnicos para respaldar a decisão da Conitec

Após a análise crítica dos processos, o responsável da equipe técnica pela análise do processo elabora dois relatórios; o primeiro consiste em analisar as evidências científicas encaminhadas pelo demandante, apresentado posteriormente ao Plenário da Conitec que, baseado nesse relatório, se posiciona pela incorporação ou não da tecnologia. Após essa apresentação, o relatório é colocado em consulta pública para receber contribuições da sociedade. Somente após a compilação dessas contribuições e de uma nova rodada de apresentações ao Plenário da Conitec, onde é tomada a decisão final do Plenário, é elaborado o segundo relatório, com essas informações complementares e a deliberação final do Secretário de Ciência e Tecnologia e Insumos Estratégicos.

A equipe elaborou um padrão de relatório técnico, em que devem constar, no mínimo, as seguintes informações: i) a descrição da doença; ii) a descrição da tecnologia; iii) análise da evidência apresentada pelo demandante; iv) evidências científicas levantadas por uma busca independente do responsável técnico pelo relatório; v) análise do impacto orçamentário; vi) recomendação da Conitec (Plenário); vii) descrição das contribuições da consulta pública;

viii) deliberação final (Plenário da Conitec); ix) decisão (Secretário de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos); e x) referências.

A padronização dos conteúdos mínimos dos relatórios possibilita a homogeneidade na análise dos processos, reduzindo a subjetividade na análise dos responsáveis técnicos pela elaboração do relatório. Tendo em vista que cada tecnologia possui a sua especificidade, isso é levado em consideração na elaboração do relatório; portanto, em alguns casos, é possível que outras informações adicionais sejam necessárias na análise, o que deverá estar exposto.

4) Providenciar a submissão das matérias à consulta pública

Para garantir o acesso da sociedade às decisões sobre a incorporação, exclusão e alteração de tecnologias, todos os relatórios finais (com a deliberação da Conitec, contribuições da consulta pública e decisão final do Secretário de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos) são disponibilizados, para livre acesso dos interessados, na página eletrônica do Ministério da Saúde.

A disponibilização dos relatórios conclusivos sobre as decisões da Conitec à sociedade, além de dar ainda mais transparência ao processo, pode nortear a tomada de decisão por parte dos demais gestores do SUS e das instituições de saúde, sejam elas públicas ou privadas. Além desses, o Judiciário pode-se valer dos relatórios para embasar suas decisões nos processos que avaliar.

Os relatórios técnicos são submetidos à consulta pública pelo prazo de 20 dias; em casos de urgência, 10 dias. O formulário de consulta pública é disponibilizado no *site* da Conitec. Todas as consultas públicas em vigência são divulgadas no Diário Oficial e no próprio *site* da Conitec para a participação social; além disso, para dar maior transparência ao processo, todas as contribuições podem ser visualizadas na íntegra pela sociedade (http://portal.saude.gov.br/portal/saude/Gestor/visualizar_texto.cfm?idtxt=39823&janela=1).

Para garantir o acesso da sociedade às decisões sobre a incorporação, exclusão e alteração de tecnologias, todos os relatórios finais são disponibilizados para livre acesso dos interessados, na página eletrônica do Ministério da Saúde.

Concepção da inovação e trabalho em equipe

O principal marco legal da iniciativa de institucionalizar os processos de incorporação no SUS é a Lei nº 12.401, de 28 de abril de 2011, que altera a Lei nº 8080/90 no que tange à assistência terapêutica e à incorporação de tecnologias em saúde no âmbito do SUS.

Desde a discussão dessa lei, tem ocorrido a participação do Ministério da Saúde, representado à época por membros da antiga Comissão de Incorporação de Tecnologias (Citec) e por futuros membros da nova comissão, a Conitec. Essa lei inova em diversos aspectos já citados e possui inspiração em outras experiências internacionais, principalmente do Reino Unido e da Austrália, no que se refere aos estudos que são solicitados para que os demandantes apresentem no processo de solicitação de incorporação tecnológica (ex.: estudos de avaliação econômica e impacto orçamentário), além da inspiração no modelo australiano, cuja estrutura de análise dos processos e tomada de decisão se situa no mesmo órgão do Governo (Ministério da Saúde).

Após a publicação da Lei nº 12.401 e do Decreto nº 7.646, de 21 de dezembro de 2011, que regulamenta a nova comissão (Conitec), a equipe técnica, dividida em duas áreas – (i) Gestão Administrativa e Participação Social e (ii) Monitoramento e Avaliação da Incorporação de Tecnologias em Saúde –, elaborou o Regimento Interno da Conitec, todos os formulários de solicitação de incorporação tecnológica (medicamento, procedimento e produto), assim como as instruções e orientações para os demandantes, a estrutura-padrão do

relatório técnico, a estrutura eletrônica para consulta pública, os mecanismos de monitoramento dos processos, o *site* para disponibilização dos relatórios técnicos, notícias, normas técnicas e diretrizes, legislações, calendário das reuniões do Plenário da Conitec e outras informações. Quanto ao *site*, há uma grande preocupação da equipe em mantê-lo atualizado, sendo sua atualização realizada diariamente.

Objetivos da iniciativa

- 1) Disponibilizar à sociedade tecnologias comprovadamente eficazes, efetivas, eficientes e seguras.
- 2) Dar agilidade e transparência aos processos de incorporação, exclusão e alteração de tecnologias no Sistema Único de Saúde.
- 3) Aperfeiçoar a análise dos processos de incorporação, exclusão e alteração de tecnologias no Sistema Único de Saúde.
- 4) Contribuir para o uso racional de tecnologias pelos usuários do SUS.

Público-alvo da iniciativa

O público diretamente afetado com essas inovações é a sociedade brasileira, que passa a ter a garantia de que, para uma tecnologia ser incorporada ao SUS, ela terá de ser comprovadamente efetiva e segura, dentro de critérios científicos claros, objetivos e validados internacionalmente. Além disso, terá a possibilidade de participar do processo, seja por meio do Plenário da Conitec, pois nele está representado pelo Conselho Nacional de Saúde, seja por meio da consulta pública, em que pode expor livremente a sua opinião.

É um ganho para a sociedade, também, o fato de se estabelecerem prazos, tanto para a tomada de decisão da incorporação (180 dias, prorrogáveis por

mais 90 dias) quanto para a oferta no SUS (180 dias após a publicação da decisão da incorporação assinada pelo secretário de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos), o que traz agilidade ao processo de incorporação e ao acesso às novas tecnologias pela sociedade brasileira.

A disponibilização dos relatórios conclusivos sobre as decisões da Conitec – além do ganho relacionado à transparência para a sociedade – indiretamente pode nortear a tomada de decisão por parte dos demais gestores do SUS e de instituições de saúde. Além destes, o Judiciário pode valer dos relatórios para embasar suas decisões nos processos judiciais de solicitação de acesso às tecnologias em saúde.

Ações e etapas da implementação

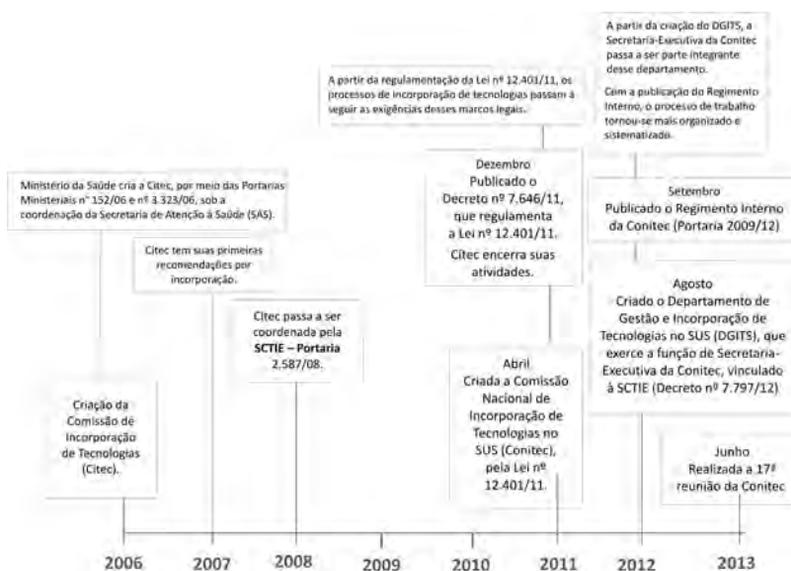


Figura 1: Etapas da implementação

Descrição dos recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos e etapas da implementação

Há dois anos a área contava com apenas sete profissionais. Atualmente, o DGITS possui 30 profissionais com formação multidisciplinar, condição imprescindível para o desenvolvimento de avaliações tecnológicas em saúde.

Em relação aos recursos financeiros, no âmbito do PPA 2012-2015, foi criada uma ação específica no orçamento do Ministério da Saúde (20K3 – Qualificar a Incorporação de Tecnologias de Saúde no âmbito do SUS), com o intuito de concretizar a iniciativa. No ano de 2012, foram alocados 15 milhões de reais na ação e, em 2013, 16,2 milhões de reais.

Os gastos do primeiro ano se concentraram em ações que possibilitassem cumprir com eficiência e qualidade o prazo legal de até nove meses para a avaliação da incorporação de tecnologias em saúde. Países desenvolvidos e precursores em Avaliação de Tecnologias em Saúde (ATS) – Inglaterra, Austrália e Canadá – levam normalmente dois anos para realizar o mesmo processo.

Para tal, foram realizadas oficinas para construção de modelos para submissão e avaliação de estudos para incorporação de tecnologias; construídas parcerias com instituições de ensino, pesquisa e assistência para capacitação continuada da equipe interna e desenvolvimento de estudos de ATS; desenvolvidos projetos de cooperação internacional com o Nice (*National Institute for Health and Care Excellence*) do Reino Unido, maior referência mundial em protocolos clínicos e ATS, e com a RedETSA (*Red de Evaluación de Tecnologías Sanitarias de America*), que congrega instituições de gestão e avaliação de tecnologias em saúde de países das Américas.

Em 2013, além da manutenção das ações descritas acima, foram iniciadas estratégias de disseminação da informação e avaliação das demais etapas do ciclo de vida das tecnologias, detalhadas a seguir: i) maior transparência no portal da Conitec, no *site* do Ministério da Saúde; ii) construção de informes

para a sociedade com linguagem simplificada sobre as tecnologias avaliadas; iii) monitoramento do horizonte tecnológico, que consiste em avaliação precoce de novas tecnologias que estão ainda em fase de pesquisa, com prioridade para medicamentos oncológicos; iv) avaliação para a retirada de tecnologias obsoletas do SUS; v) monitoramento das tecnologias incorporadas para avaliação da efetividade e segurança de longo prazo na população brasileira e seus impactos econômicos; e vi) construção de protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas atualizadas em parceria com hospitais de ensino e universidades.

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

Com os recursos disponíveis, foram e estão sendo elaboradas avaliações de 129 tecnologias até o momento. O Nice, instituto inglês e referência mundial na área de ATS, estima que um estudo de avaliação de tecnologias em saúde custe cerca de 100 mil libras, o que demonstra a utilização eficiente de nossos recursos, que propiciaram a realização das seguintes ações até o momento: i) contratar estudos relacionados às demandas de incorporação de tecnologias submetidas à Conitec; ii) reunir o Plenário da Conitec para discussão sobre incorporação de tecnologias em saúde; iii) apoiar a revisão da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename) e Relação Nacional de Ações e Serviços de Saúde (Renases); iv) desenvolver capacitação para os membros da Conitec na área de avaliação de evidências científicas; v) apoiar iniciativas para a gestão de tecnologias incorporadas no SUS; vi) apoiar a Subcomissão de Avaliação de PCDT; vii) monitorar o processo de elaboração e revisão dos PCDT, sob responsabilidade da Subcomissão de Avaliação de PCDT; viii) construir banco de especialistas para a elaboração de textos técnicos, com vistas à sua capacitação e treinamento, atendendo às necessidades do trabalho; ix) divulgar as ações relativas ao processo de incorporação de tecnologias pela Conitec em hospitais de ensino e instituições de interesse; x) fomentar a

instituição de núcleos de gestão da incorporação de tecnologias em hospitais de ensino; xi) contratar instituições para desenvolver estudos de comparações indiretas de tecnologias e de avaliação econômica de tecnologias; e xii) contratar instituições para apoiar o processo de monitoramento do horizonte tecnológico e de acompanhamento de mídia.

Monitoramento e avaliação da iniciativa

O monitoramento e a avaliação da iniciativa ocorrem mensalmente por meio de indicadores definidos e introduzidos no Planejamento Estratégico do Ministério da Saúde.

Os principais resultados da Conitec são monitorados por meio da Estratégia 01 – “Estruturação da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias em Saúde” –, que parte do Objetivo Estratégico número 12, intitulado “Fortalecer o complexo industrial e de ciência, tecnologia e inovação em saúde como vetor estruturante da agenda nacional de desenvolvimento econômico, social e sustentável, reduzindo a vulnerabilidade do acesso à saúde e da assistência farmacêutica no âmbito do SUS”.

Essa estratégia possuiu três resultados a serem monitorados, entre eles o que é denominado como prioritário pela SCTIE, que é monitorado diretamente pelo ministro da Saúde. O resultado é: 100% das solicitações de incorporação de tecnologias em saúde, no âmbito do SUS, avaliadas e publicadas no prazo.

Todas as informações sobre o Planejamento Estratégico do Ministério da Saúde estão disponibilizadas para a sociedade no *site* institucional.

Os dados sobre o número de demandas internas e externas e o prazo de execução do processo de avaliação de cada demanda são avaliados mensalmente. Reuniões de equipe do departamento e das lideranças do DGITS com os demais *stakeholders* do processo, no Ministério da Saúde, são realizadas periodicamente, no mínimo uma vez ao mês, para discutir o processo de incorporação e alinhar com os demais envolvidos o cumprimento dos prazos.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

A Conitec iniciou o recebimento de demandas imediatamente após a publicação do decreto que a regulamentava. Assim, de 23 de dezembro de 2011 ao dia 30 de junho de 2013, a Conitec recebeu 199 demandas, das quais 70 são internas e 129 foram demandas externas ao Ministério da Saúde, sendo 90% provenientes de indústrias produtoras das tecnologias e as demais provenientes de sociedades médicas, de pacientes e de instituições de saúde e de ensino. Entre o total de demandas, 70% se referem às solicitações de inclusão de medicamentos no rol do SUS.

No mesmo período acima, a Conitec finalizou o processo de demanda, ou seja, avaliou e tomou decisão sobre incorporação de 73% das demandas recebidas (internas e externas ao Ministério da Saúde), sendo 92% delas dentro do prazo estabelecido em lei. As exceções se deveram às decisões que obtiveram maior participação social na consulta pública e também maior expressão quanto ao impacto orçamentário.

Adicionalmente, a Conitec tem conseguido reduzir significativamente a demanda por novas incorporações e acredita ter sanado as demandas reprimidas devolvidas pela Citec aos demandantes, que eram 97 processos e estavam em avaliação na Citec por um período médio de três anos.

Nesse período foram realizadas 58 consultas públicas, totalizando 3.641 contribuições dos mais diferentes públicos: pacientes e usuários do SUS, sociedades médicas e de pacientes, instituições de ensino, instituições de saúde, além dos próprios produtores das tecnologias.

As 145 decisões baseadas em demandas internas e externas foram, em sua maioria, de incorporação da tecnologia no SUS (Figura 3), o que indica o avanço do Ministério da Saúde para a atualização do SUS, a melhoria do atendimento à população e o uso racional dos recursos financeiros.

Das decisões sobre as demandas submetidas à Conitec, 69% foram de incorporação, 29% de não incorporação e 2% de exclusão.

As incorporações de tecnologia beneficiarão milhões de usuários do SUS, no que se refere ao diagnóstico e tratamento de diversas doenças, como pode ser observado na Tabela 1.

Tabela 1: Relação das principais tecnologias incorporadas pela Conitec no período de 1º de janeiro de 2012 a 30 de junho de 2013, doença ou agravo de saúde a ser tratado ou diagnosticado, número de pessoas beneficiadas pela decisão e estimativa de impacto orçamentário anual

Doença/Agravo de Saúde	Produto/Procedimento	Número de beneficiados 1º ano	Valor aproximado/ano
Câncer de mama avançado	Trastuzumabe	52.680	R\$ 132 milhões
Câncer de mama inicial	Trastuzumabe		
Hepatite C	Boceprevir e telaprevir	5.507	R\$ 183 milhões
Artrite Reumatoide	Golimumabe, certolizumabe pegol, rituximabe, abatacepte, tocilizumabe, infliximabe, adalimumabe e etanercepte	920.000	Potencial economia de recursos
Doença Pulmonar Obstrutiva Crônica (DPOC)	Budesonida, beclometasona, fenoterol, salbutamol, formoterol e salmeterol; vacina contra influenza; oxigenoterapia domiciliar; exames diagnósticos para deficiência de alfa – 1 antitripsina	3.000.000 a 7.000.000	Sem impacto relevante para o SUS
AIDS	Maraviroque	300	R\$ 174 mil
Acromegalia	Acetato de Lanreotida	2.000	Potencial economia de recursos
Infecção pelo vírus sincicial respiratório (prevenção)	Palivizumabe	37.000	R\$ 127 milhões
Hepatite A (prevenção)	Vacina de Hepatite A	2.880.069	R\$ 220 milhões
Sarampo, Caxumba, Rubéola e Varicela (prevenção)	Vacina Tetraviral	2.880.069	R\$ 144 milhões
Hemofilia	Fator VIII de origem recombinante	20.000	R\$ 80 milhões
AIDS e Hepatite C	Teste de amplificação de ácidos nucleicos (NAT)	Previsão de 3.600.000 bolsas-teste/ano	R\$ 40 milhões
Doenças da Retina	Tomografia de coerência óptica (TCO)	96.000 exames/ano	R\$ 4,6 milhões

Obstáculos encontrados e soluções adotadas

Obstáculos encontrados	Soluções aplicadas
Publicação do marco legal completo	Envolvimento da equipe do departamento e da SCTIE na elaboração dos diferentes marcos legais.
Estruturação formal do DGITS	Formalização da criação do departamento por meio de decreto presidencial. Foi desenvolvida e apresentada proposta de estrutura de áreas de trabalho e respectivos cargos necessários para a estruturação do processo de trabalho. No entanto, apesar da criação do DGITS, o mesmo ainda não tem nenhum cargo de direção e assessoramento (DAS) em sua estrutura, além do DAS 101.5 (Diretor). O modelo proposto inclui modelo matricial de processo de trabalho; porém, pelas características dos demais departamentos da SCTIE, prevê hierarquia verticalizada para os cargos.
Elaboração de estudos de avaliação de tecnologias com qualidade e em tempo hábil	Contratação de especialistas e, simultaneamente, formação de pessoas para capacitá-las a elaborarem os relatórios da Conitec.
Disponibilização das tecnologias após incorporação em tempo e locais corretos	Um fluxo de processo de trabalho, com tempo e atores envolvidos em cada etapa, foi elaborado e está em aprimoramento na SCTIE para aplicação ainda em 2013.
Redução da judicialização da saúde	Aproximação do departamento com o público do Judiciário. A Diretoria do DGITS participa frequentemente de audiências e eventos sobre a judicialização da saúde, em que juízes são o público de interesse. Além disso, foi criado um <i>link</i> de diversos órgãos do Judiciário para o <i>site</i> da Conitec, especialmente para as decisões publicadas e seus respectivos relatórios técnicos.

Fatores críticos de sucesso

O desenvolvimento de um marco legal bem delineado, baseado em processos de trabalho previamente definidos, foi fundamental para que as ações, que viriam a seguir, pudessem estar amparadas legalmente e para que fossem conduzidas de forma padronizada e transparente diante dos demandantes das tecnologias em saúde e, especialmente, da população brasileira.

Um dos fatores críticos de sucesso foi a participação efetiva da equipe que viria a integrar o DGITS na construção do marco legal, já baseado em processo de trabalho previamente estabelecido, que, por sua vez, foi incansavelmente discutido entre os *stakeholders* desse processo. Aliado a isso, o apoio e, simultaneamente, a delegação de responsabilidades por parte dos gestores superiores ao departamento agilizaram o processo de construção do marco legal, fundamental para que as atividades da Conitec fossem efetivamente iniciadas.

A criação do DGITS também se deu em tempo oportuno, o que fortaleceu a estrutura de trabalho, especialmente quanto aos recursos físicos, humanos e financeiros.

Ademais, a utilização da ferramenta de *benchmarking*, realizado em países como Inglaterra, Canadá e Austrália, foi importante para que o modelo brasileiro pudesse ser delineado. Esses países foram escolhidos estrategicamente, visto que já utilizam o método de avaliação de tecnologias para a tomada de decisão em saúde.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação em gestão?

A principal inovação na gestão em saúde foi a utilização das evidências científicas, especialmente de estudos de avaliação econômica, como pressuposto legal para a tomada de decisão na gestão do SUS, que, diferentemente do processo da antiga Citec, tem prazo estabelecido para ser publicada.

A gestão da incorporação de tecnologias no Brasil tem processo de trabalho definido, transparente, permitindo participação e controle social, e exhibe resultados importantes para o aprimoramento da gestão em saúde, especialmente na utilização racional de recursos financeiros, tecnológicos, humanos e de tempo.

Inovou-se, também, com a participação abrangente dos diversos atores interessados no processo de incorporação tecnológica no País, por meio de representação no Plenário da Conitec com direito a voto sobre as matérias. Participam representantes da sociedade (CNS), dos médicos (CFM) e dos gestores estaduais e municipais (Conass e Consems).

Adicionalmente, o trabalho da Conitec tem sido exemplo para gestores estaduais e municipais de saúde e vem mudando culturas, não só nesse nível de gestão, mas também em hospitais e outros serviços de saúde de menor complexidade. A Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) passou a utilizar os relatórios da Conitec para sua tomada de decisão, o que amplia a influência da Conitec em relação ao uso racional de tecnologias também no sistema privado de saúde.

Responsável

Clarice Alegre Petramale

Diretora do Departamento de Gestão e Incorporação de Tecnologias em Saúde

Endereço

Espanada dos Ministérios, Bloco G, 8º andar

Brasília – DF

CEP: 70058-900

clarice.petramale@saude.gov.br

Data do início da implementação da iniciativa

Abril de 2011

Plano Brasil Sem Miséria (BSM)

*Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)*

Em dois de junho de 2011, o Governo Federal lançava o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), com o objetivo ambicioso de superar a extrema pobreza até o final de 2014. O Plano se organiza em três eixos: um de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; outro de acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e um terceiro de inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres. Em março de 2013, os últimos brasileiros do Programa Bolsa Família que ainda viviam na miséria transpuseram a linha da extrema pobreza. Com eles, 22 milhões de pessoas superaram tal condição desde o lançamento do plano. É um fato histórico, que superou prazos e metas. Mas, ao mesmo tempo, é só um começo – porque o Brasil Sem Miséria vem fazendo muito mais.

Caracterização da situação anterior e identificação do problema

A pobreza está presente no Brasil desde que ele começou a se configurar como Nação. Séculos de escravidão, seguidos por décadas de industrialização rápida e intensa, com urbanização desordenada e concentração de renda, forjaram no Brasil uma dívida social das mais expressivas de que se tem notícia.

Somente a partir de 1930, começam a surgir as primeiras políticas sociais para lidar com esse passivo. Eram, no entanto, construções clientelistas ou focadas no mundo do trabalho formal e urbano, deixando de fora quem mais precisava delas: a imensa maioria de pobres que à época ainda vivia no campo.

Aos poucos, nosso país avançou no desenho de políticas públicas mais inclusivas, especialmente após a Constituição de 1988. Essas políticas foram, contudo, desenvolvidas de forma fragmentada e pulverizada entre as diversas áreas da atuação governamental, tais como saúde, educação, assistência social e trabalho.

No que diz respeito à construção de uma rede de proteção social, a política estava voltada às pessoas incapacitadas para o trabalho, por conta de idade avançada ou deficiência. Assim, ela orbitava a pobreza, mas ainda sem tê-la exatamente como foco. Isso mudou com a chegada do Programa Bolsa Família.

Na última década, o Brasil colocou as políticas sociais no centro da estratégia de desenvolvimento. Houve aumento da expectativa de vida, redução da mortalidade materna e infantil, crescimento da escolaridade e diminuição do analfabetismo, entre outros indicadores que apontam para um país melhor. O combate à pobreza foi assumido como prioridade de governo. Números divulgados recentemente pelo IBGE mostram que, contrariando a tradição e o senso comum, os rendimentos que vêm crescendo num ritmo mais acelerado são os das pessoas mais pobres.

Foram justamente esses progressos que permitiram à atual gestão federal colocar ao próprio Governo e a toda a sociedade um enorme desafio: a superação da extrema pobreza em todo o território nacional.

Tendo em vista que a pobreza é um fenômeno multidimensional, que se manifesta de diferentes maneiras em cada região e localidade, eram necessárias ações intersetoriais, articuladas e integradas, desenvolvidas de forma pactuada entre União, Estados e Municípios.

Nesse sentido, o Bolsa Família foi paradigmático. Primeiro, por articular ações de diversas áreas – especialmente saúde, educação e assistência social, em razão do acompanhamento de condicionalidades previsto para as famílias do programa. E também por funcionar numa perspectiva de gestão compartilhada entre os entes federados. Sem falar do desenvolvimento que o Bolsa Família proporcionou ao Cadastro Único para Programas Sociais, ferramenta indispensável para soluções integradas de combate à pobreza, sobre a qual há mais detalhes adiante.

Tudo isso conformava uma plataforma importante, mas para fazer frente à meta ousada de superar a extrema pobreza, era preciso ir além. Não só articulando e integrando dezenas de outros esforços com impactos importantes em termos de redução da pobreza, dispersos entre as diversas áreas da atuação governamental, mas também atuando em todas essas áreas de maneira concertada entre União, Estados e Municípios; e com empenho redobrado da administração central em simplificar o desenho e a implementação daqueles programas em que a gestão é compartilhada entre os entes federados, de modo a facilitar a atuação dos Estados e, principalmente, dos Municípios.

Por fim, era preciso levar em conta algumas especificidades da população mais vulnerável – cujo atendimento requer cuidados e atenção diferenciados –, a qual pode ser afastada em vez de incluída nos serviços de que mais necessita, caso eles não estejam adaptados à sua realidade.

Em suma, o País precisava construir uma abordagem integral, articulada, focada e adaptada ao público a ser atendido, que trouxesse resultados ainda mais expressivos e sustentáveis do que os já obtidos na redução da pobreza.

Descrição da iniciativa e da inovação

O Plano Brasil Sem Miséria (BSM) foi criado em junho de 2011 com o objetivo de superar a extrema pobreza em todo o País, ampliando, articulando e renovando iniciativas que vinham tendo impacto decisivo sobre as condições de vida dos mais pobres entre os brasileiros, e também criando outras iniciativas, em que ainda havia espaço para inovação nesse tipo de política pública. Ou seja, o BSM inclui diversas políticas já existentes e consolidadas, influenciando-as de acordo com a ótica da extrema pobreza, mas envolve também iniciativas desenhadas especialmente para compor o plano.

O público prioritário do BSM são os brasileiros que ainda estavam em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda mensal inferior a R\$ 70, quando do lançamento do plano. A definição da linha da pobreza, no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, em R\$ 70 levou em consideração o valor que o Banco Mundial utiliza como linha de renda, de US\$ 1,25 por dia – a referência de extrema pobreza usada no Bolsa Família –, bem como estudos nacionais e internacionais que tratam dessa temática, e linhas regionais de extrema pobreza calculadas a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) do IBGE.

Embora a renda seja uma variável fundamental nessa discussão, a extrema pobreza se manifesta de múltiplas formas. Além da insuficiência de renda, há insegurança alimentar e nutricional, baixa escolaridade, pouca qualificação profissional, fragilidade de inserção no mundo do trabalho, acesso precário à água, à energia elétrica, à saúde e à moradia, entre outras privações. Superar a extrema pobreza requer, portanto, a ação intersetorial do Estado.

É por isso que o BSM, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), envolve, ao todo, 22 ministérios, além de bancos públicos, outros órgãos e entidades, Estados, Municípios, setor privado e terceiro setor. Juntos, esses parceiros desenvolvem as cerca de 100 ações que compõem o plano, distribuídas em três grandes eixos de atuação.

Um deles é o eixo de garantia de renda, relativo às transferências monetárias para alívio imediato da situação de extrema pobreza. Esse eixo é fundamental para que as famílias que se encontram na situação de pobreza mais severa tenham a segurança de que suas necessidades mais básicas serão atendidas, o que lhes proporciona a mínima estabilidade necessária para empenhar-se em outros aspectos da superação da extrema pobreza.

O segundo é o eixo de inclusão produtiva (urbana e rural), com oferta de oportunidades de qualificação profissional, ocupação e renda ao público-alvo do plano, proporcionando uma inserção mais digna e mais sustentável no mundo do trabalho.

O terceiro é o eixo de acesso a serviços, para provimento, ampliação e aprimoramento de serviços públicos, de modo a melhorar as condições de vida do público-alvo do plano, promovendo sua cidadania e rompendo o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza.

Assim, o BSM aborda o fenômeno multidimensional da pobreza de uma maneira integral, abarcando ações, programas e políticas que ajudam as famílias a superar toda uma gama de insuficiências e fragilidades que as mantêm na miséria, e a sair dessa condição. Para fazerem parte do BSM, essas iniciativas precisam ter características que façam frente à meta ousada do plano – retirar milhões de pessoas da extrema pobreza, num esforço que abrange todo o território nacional, em um prazo relativamente curto. As principais dessas características são:

- foco no público extremamente pobre;
- grande escala, de modo a atingir um contingente significativo de população;
- perspectiva nacional (ainda que com destaques regionais), de maneira a alcançar os extremamente pobres em todo o País; e
- estrutura que permita execução ágil, de modo a garantir a tempestividade requerida, dado o prazo de duração do plano (até 2014).

Todos os Estados brasileiros aderiram ao BSM, por meio de pactuação voluntária. A Presidenta Dilma Rousseff e a Ministra Tereza Campello foram a todas as regiões do Brasil lançar pactos regionais, assinados por todos os governadores e governadoras, para a superação da extrema pobreza. Vários estados, inclusive, lançaram planos e ações próprios, potencializando ações que envolvem o Governo Federal. Com isso, o esforço para superar a extrema pobreza ganhou componentes estaduais, com desenhos adaptados às formas com que a pobreza se manifesta em cada parte do Brasil, num movimento coordenado sem precedentes em termos de federalismo social. Além de manter contatos bilaterais constantes com os Estados, anualmente o BSM reúne todos os seus interlocutores estaduais num grande encontro, para debater as soluções encontradas em cada unidade da Federação para superar a extrema pobreza em seu território.

A partir do início de 2013, com o início das novas administrações municipais, o BSM aproximou-se ainda mais das prefeituras, lançando materiais *on-line* e impressos que explicam aos gestores, de maneira simples e direta, como acessar os principais programas que fazem parte do BSM e torná-los disponíveis à sua população. Foi lançado também o *site* “Brasil sem Miséria no seu município” (www.brasilsemiseria.gov.br/municipios), com informações customizadas, para cada um dos municípios brasileiros, sobre o atual estágio das ações do BSM em seu território, em relatórios atualizados bimestralmente.

Em uma série de eventos que tiveram início com um grande encontro em Brasília, em janeiro de 2013, e, agora, seguem ocorrendo em todo o Brasil, funcionários do MDS, com o apoio desses materiais e relatórios, explicam a prefeitura/as e secretários/as municipais a estratégia do BSM e falam sobre seus principais programas. O resultado é que muitos municípios estão lançando seus planos locais de superação da extrema pobreza e de cuidados na primeira infância, inspirados no modelo do BSM e da Ação Brasil Carinhoso, iniciativa do BSM voltada ao desenvolvimento infantil.

A Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep) é a estrutura do MDS responsável pelas atividades de gestão, avaliação e monitoramento do BSM, feito por meio de salas de situação temáticas, com reuniões periódicas das quais participam representantes do Governo Federal e outros atores envolvidos em uma determinada ação ou vertente do plano.

A divulgação de dados sobre a evolução quantitativa e qualitativa das ações é feita periodicamente junto aos parceiros, à sociedade civil e à imprensa. Para facilitar a prestação de contas e o acompanhamento pelos setores público e privado e pela sociedade civil, os documentos que registram a evolução do plano estão disponíveis em www.brasilsemisericia.gov.br. As atividades de controle são exercidas pelos órgãos competentes, incluindo a Controladoria-Geral da União e o Tribunal de Contas da União.

Além de ter acesso a essas informações, a sociedade civil é convidada, periodicamente, a participar de rodadas de diálogo com o Governo Federal sobre os resultados e os rumos do plano. Esses diálogos são organizados, em conjunto, pelo MDS e pela Secretaria-Geral da Presidência da República. Desde 2011, já foram realizadas três grandes rodadas de diálogo, no Palácio do Planalto, envolvendo ministros das pastas que atuam no BSM e representantes de centenas de entidades da sociedade civil, das mais variadas áreas de atuação e de todas as partes do País, dadas a intersectorialidade e a abrangência nacional do plano.

Essas atividades de divulgação, controle e participação social do BSM não substituem aquelas já existentes e consolidadas nos diversos ministérios responsáveis pelas ações que compõem o plano. Funcionam para a discussão do BSM enquanto amplo esforço coordenado nacional em torno de um objetivo comum.

Concepção da inovação e trabalho em equipe

A intersetorialidade construída a partir dos instrumentos do Programa Bolsa Família foi inspiradora para a concepção do plano: os valores do Programa Bolsa Verde, coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente, são pagos no mesmo cartão do Bolsa Família, bem como os recursos de fomento para agricultores familiares. A atuação da rede de saúde viabiliza o pagamento de benefícios do Bolsa Família a gestantes, e o Ministério da Educação (MEC) prioriza escolas, com maioria de estudantes do Bolsa Família, na expansão do Programa Mais Educação, para citar apenas alguns exemplos.

Mas talvez o elemento mais central para a concepção e a implementação do Plano seja o Cadastro Único para Programas Sociais. O Cadastro Único é a única fonte que traz informações detalhadas sobre as famílias mais pobres em todo o País. Ele permite que o poder público saiba quem são, onde moram, quais as características dos seus domicílios, sua idade, escolaridade e informações sobre trabalho e renda, entre outras. Por meio do cadastro, esses brasileiros têm acesso a vários programas que fazem parte do BSM e que utilizam as informações cadastrais para a seleção dos seus beneficiários. Tal instrumento permite ao poder público identificar as famílias mais vulneráveis para, então, transferir renda para elas, matricular seus integrantes em cursos profissionalizantes, oferecer-lhes serviços de assistência técnica e extensão rural, dar-lhes acesso a água ou a tarifas reduzidas de energia elétrica. O cadastramento é feito por todos os municípios do Brasil, o que é um dos elementos que conferem centralidade aos entes municipais no plano.

Várias iniciativas que vinham apresentando resultados expressivos no combate à pobreza foram ampliadas e revigoradas no BSM, como é o caso do Programa Bolsa Família, do Programa Mais Educação e do Programa de Aquisição de Alimentos. A partir daí, foram desenhadas novas iniciativas em que havia espaço para inovação, como é o caso da Ação Brasil Carinhoso, do Programa Bolsa Verde, do Fomento às Atividades Produtivas Rurais, do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho).

Por se configurar como uma instância de coordenação, a Sesep/MDS desempenha suas tarefas de monitoramento e gestão do BSM em forte articulação com os diversos parceiros do Plano. Além do MDS, participam do BSM a Casa Civil e a Secretaria-Geral da Presidência da República; os Ministérios da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Desenvolvimento Agrário; da Educação; da Saúde; das Cidades; do Trabalho e Emprego; da Integração Nacional; do Meio Ambiente; de Minas e Energia; da Previdência Social; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; da Pesca e Aquicultura; e as Secretarias das áreas de Relações Institucionais, Direitos Humanos, Mulheres, Igualdade Racial e Assuntos Estratégicos.

Os atores que participam das principais arenas decisórias dessas equipes podem ser classificados em duas categorias: atores permanentes, que fazem parte do Comitê Gestor do BSM, do Grupo Executivo do BSM, do Grupo Interministerial de Acompanhamento do BSM e das salas de situação (mais informações no tópico “Monitoramento e avaliação da iniciativa”); e atores esporádicos, que são chamados em função de questões específicas de sua competência. Esse arranjo institucional permitiu, inclusive, que a formação da Sesep/MDS fosse bastante concisa, possuindo, nos dois primeiros anos do plano, cerca de 30 pessoas.

Além disso, como mencionado anteriormente, também são parceiros do BSM outros órgãos e entidades, bancos públicos, estados, municípios, setor privado e terceiro setor. A atuação concertada de tantos atores é tarefa complexa. Se, por um lado, a parceria com os ministros, governadores e prefeitos foi construída a partir da constatação, em âmbito nacional, amplamente reafirmada pela Presidente da República, de que o combate à pobreza extrema é fundamental para a construção de um país mais justo – e é tarefa de todos –; por outro lado, a parceira no nível técnico vem sendo construída dia após dia, nas salas de situação e no contato com Estados, Municípios e movimentos sociais, num diálogo horizontal em que a busca por soluções se dá por meio do debate das opções colocadas e não por imposição da instância de coordenação do plano.

Objetivos da iniciativa

A superação da extrema pobreza em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações, de maneira a aproveitar ao máximo aquilo que já vinha sendo feito de melhor em termos de combate à miséria, ampliando e renovando as iniciativas, nos âmbitos federal, estadual e municipal, as sinergias entre elas, e, também, criando novas iniciativas na perspectiva da otimização de recursos de toda natureza.

Público-alvo da iniciativa

Em termos de gestão, os mecanismos do BSM beneficiam diretamente os parceiros da iniciativa, especialmente os ministérios e os entes federados envolvidos. No caso dos ministérios, os benefícios devem-se ao aproveitamento das sinergias entre suas ações e as de outros órgãos. Atuando de maneira otimizada, fortalecida, conjunta, todos veem aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade do trabalho que realizam. Já os Estados e os Municípios passam

a ter à disposição essas iniciativas aprimoradas, além de mecanismos, concebidos no âmbito do BSM, que permitem a transferência de volumes expressivos de recursos financeiros repassados de maneira simples e rápida pelo Governo Federal. Isso ocorre, por exemplo, nas transferências para creches e escolas em tempo integral, nas transferências para potencializar ações de inclusão produtiva do ACESSUAS TRABALHO e nos repasses para a gestão estadual e municipal do Cadastro Único e do Bolsa Família. Tudo isso contribui para a redução da pobreza extrema, o que tem impactos sobre as economias locais, regionais e nacional, melhora a vida das famílias e leva cidadania a quem antes era excluído em razão de toda sorte de destituição.

Isso significa que o grande beneficiário final do BSM são os brasileiros que, como citado no tópico “Descrição da iniciativa”, ainda viviam com renda mensal inferior a R\$ 70 por pessoa, quando do lançamento do plano. A partir da articulação de um conjunto de ações em parceria com diversos órgãos federais, estados, municípios, empresas públicas e privadas e organizações da sociedade civil, o Governo Federal busca incluir a população mais pobre nas oportunidades geradas pelo crescimento econômico brasileiro.

O BSM dá atenção especial, em todos os eixos, a crianças, jovens, mulheres, negros, população em situação de rua, catadores de material reciclável, indígenas, povos e comunidades tradicionais e outros grupos em situação de vulnerabilidade social.

Ações e etapas da implementação

Num plano com cerca de 100 ações em andamento, listar as etapas de implementação de tudo o que vem sendo feito demandaria muitas páginas. Portanto, segue abaixo uma seleção de alguns marcos mais significativos desses dois anos do BSM.

Tabela 1: Principais ações e etapas de implementação

Principais ações e etapas de implementação			
Garantia de renda	Inclusão produtiva		Acesso a serviços
	Urbana	Rural	
Reajuste dos benefícios do Bolsa Família, especialmente aqueles relacionados às crianças, que tiveram aumento de 45% (a maior incidência de extrema pobreza estava na faixa etária de 0 a 15 anos).	Oferta gratuita de cursos de qualificação profissional do Pronatec BSM aos inscritos no Cadastro Único, com idade a partir de 16 anos.	Início da oferta de serviços de assistência técnica e extensão rural, para ajudar a melhorar e ampliar a produção de agricultores familiares extremamente pobres.	Repasses para construção de Unidades Básicas de Saúde (UBS) em áreas de alta concentração de pobreza.
1,3 milhão de novos benefícios, com ampliação do limite de benefícios para crianças e adolescentes do Bolsa Família de 3 para 5 filhos. Início do pagamento de novos benefícios para gestantes e nutrízes.	Adequação dos cursos do “Sistema S” às especificidades dos estudantes mais pobres do Brasil.	Famílias agricultoras atendidas com assistência técnica começaram a receber transferência direta de recursos não reembolsáveis para compra de insumos e equipamentos.	Expansão do Programa Mais Educação em escolas com maioria de alunos do Bolsa Família.
Ação Brasil Carinhoso, para que famílias com crianças de 0 a 6 anos superassem a extrema pobreza (com mudança significativa na gestão dos benefícios do Bolsa Família).	Debates com o “Sistema S”, o setor privado, os Estados e os Municípios para alinhamento da oferta de cursos do Pronatec BSM às demandas do mercado de trabalho nos municípios.	Instalação de cisternas para prover água limpa a milhões de brasileiros que vivem no semiárido.	Constituição de equipes volantes da assistência social para encontrar e cadastrar famílias que vivem em bolsões de pobreza e em áreas afastadas.
Nova etapa da Ação Brasil Carinhoso, para que famílias com crianças de 0 a 15 anos superassem a extrema pobreza.	Parceria com Estados para ações de intermediação de mão-de-obra, de modo a aumentar as chances dos egressos do Pronatec BSM de encontrar emprego.	Compra da produção de agricultores familiares pelo Programa de Aquisição de Alimentos (ao longo de todo o período).	Ação Brasil Carinhoso: início dos repasses para creches a cada vaga ocupada por criança do Bolsa Família. Ampliação do valor dos repasses para alimentação escolar.
Extensão da Ação Brasil Carinhoso a todos os beneficiários do Bolsa Família, com ou sem filhos de até 15 anos.	Início da transferência de recursos federais a municípios, por meio do Acessus Trabalho, para apoiar a gestão intersetorial de ações de inclusão produtiva.	Início do pagamento dos benefícios do Bolsa Verde (novo programa, desenhado para compor o BSM) a famílias que desenvolvem atividades sustentáveis em áreas de conservação ambiental.	Ação Brasil Carinhoso: distribuição de sulfato ferroso, suplementação de vitamina A e medicamento gratuito para asma.

Descrição dos recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos

Nem todas as ações que fazem parte do BSM estão assim identificadas no Orçamento-Geral da União (OGU). Isso se deve ao fato de que, por seu caráter universal, elas já alcançam o público em extrema pobreza, tendo ou não um componente desenhado especificamente para esse segmento da população. É o caso das ações de saúde e educação, que já possuem sua própria estrutura de repasse aos entes federados responsáveis pela execução das políticas. A construção, reforma ou ampliação de unidades básicas de saúde (UBS) é um exemplo: faz parte do plano, por priorizar a expansão em áreas com grande concentração de extrema pobreza, mas não consta do orçamento como tal, porque não está restrita a elas. Outro exemplo é o Programa Mais Educação, que oferece educação em período integral em escolas de todo o país, priorizando em sua expansão escolas com maioria de alunos do Programa Bolsa Família, sem, contudo, limitar-se a essas escolas.

Por outro lado, há programas que constam do orçamento como sendo parte do BSM, ainda que nem todo o seu público seja o de extrema pobreza. É o caso do Bolsa Família, que atende famílias pobres e extremamente pobres. A marcação como BSM justifica-se pela volatilidade da renda do público-alvo do programa, que frequentemente transita entre as situações de pobreza e extrema pobreza.

Em 2013, o valor total das ações apontadas no OGU com o BSM é de R\$ 30,9 bilhões. A desagregação desses valores, a cada uma das cerca de 100 ações do programa, não seria possível nos limites deste relato; portanto, limitamo-nos a apresentar o total consolidado disposto no OGU.

Dadas a amplitude e a complexidade do BSM, seria impossível apresentar de forma específica todos os recursos humanos, materiais e tecnológicos envolvidos no plano. Vale a pena, contudo, sublinhar a importância do sistema

do Cadastro Único para Programas Sociais, que é coordenado pelo MDS e operado por todos os Municípios do País, com o apoio dos Estados, perpassando quase todas as ações que fazem parte do BSM.

No que diz respeito à gestão do BSM enquanto instância de coordenação, os recursos são limitados, porque a Sesepe/MDS é uma estrutura enxuta e não é unidade executora de políticas finalísticas; portanto, o orçamento e a equipe são relativamente pequenos, ainda que recentemente ampliada para 53 servidores.

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

Há vários exemplos de uso eficiente de recursos no BSM. Destacam-se aqui três casos, os mais emblemáticos.

O cartão magnético do Bolsa Família é um deles. Ao invés de emitir um novo cartão para pagar os recursos do fomento às atividades produtivas rurais, outro para pagar o Bolsa Verde, um para pagar as complementações que alguns estados e municípios fazem ao Bolsa Família, entre outros tipos de transferência, optou-se, dentro do BSM, por concentrar os pagamentos num cartão só: o do Bolsa Família, compartilhado entre União, Estados, Municípios e programas diferentes. Isso economizou os custos de emissão de novos cartões, reduziu as taxas cobradas a cada depósito e tornou desnecessária a criação de um sistema de pagamentos exclusivo para gerenciar os novos benefícios. Além disso, o fato de lidar com um só cartão magnético facilita sobremaneira a vida das famílias.

O uso do Cadastro Único também confere eficiência ao plano, porque se concentram num só instrumento atividades de registro, diagnóstico e seleção de público para uma série de iniciativas, como o Bolsa Família, os serviços de assistência técnica e extensão rural, os de fomento, a construção de cisternas, a matrícula no Pronatec BSM, entre outros. O custo para desenvolver

e manter sistemas de informação diferentes para cada um desses programas seria altíssimo em termos financeiros, e, talvez, ainda maior em termos de perda de articulação e sinergia entre as ações.

Por fim, o uso de fundos já existentes para transferências que potencializam a atuação dos Municípios também configura utilização eficiente de recursos, não só pela preexistência dos mecanismos, mas também pela simplicidade dos procedimentos, que dispensam a preparação, assinatura, gestão e acompanhamento de convênios ou outras formas de transferência de recursos entre entes federativos. É o que acontece, por exemplo, com o recurso do Acessuas Trabalho, destinado a apoiar os Municípios em ações de inclusão produtiva, transferido pelo Governo Federal via Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); e, também, com os recursos suplementares para crianças do Bolsa Família matriculadas nas creches das redes municipais de educação infantil, transferidos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) com procedimentos simplificados de adesão e prestação de contas.

Monitoramento e avaliação da iniciativa

A gestão e o monitoramento do BSM têm a função de coordenar as ações necessárias à implantação do plano, em conjunto com os ministérios setoriais responsáveis pelas medidas por meio da atuação do Comitê Gestor do BSM (CG), do Grupo Executivo do BSM (GE), do Grupo Interministerial de Acompanhamento (GIA) e das salas de situação.

O CG é composto pelos ministros do MDS, da Casa Civil, da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão. Tem como responsabilidade coordenar as ações necessárias à implementação e à execução das ações previstas no BSM.

O GE é formado por representantes da Seseop/MDS e de secretarias dos ministérios do Planejamento, da Fazenda e da Casa Civil, indicados em

portaria específica. Seu objetivo é a definição quanto a questões orçamentárias e legais e outras medidas institucionais, além da validação de metas e acompanhamento dos resultados do BSM.

O GIA é formado por representantes da Seseq/MDS e de secretarias dos ministérios da Educação, da Saúde, da Integração, das Cidades, do Trabalho e Emprego e do Desenvolvimento Agrário, também indicados em portaria específica. Seu objetivo é a consolidação das ações, a definição das metas e o acompanhamento dos resultados de implementação e execução do BSM.

Além dessas instâncias, a estrutura de monitoramento do BSM é constituída por 12 salas de situação divididas em áreas e equipes diferentes. A periodicidade de suas reuniões pode ser mensal ou bimestral, dependendo da ação.

Enquanto as reuniões do CG e do GE têm um caráter de tomada de decisão, as reuniões do GIA e das salas de situação têm caráter mais gerencial e voltado para o levantamento de subsídios para as discussões feitas no âmbito do CG e GE.

Os encontros do CG e do GE ocorrem com periodicidade menor e são dedicados a tratar de questões de âmbito mais estrutural e que demandam a avaliação gerencial dos ministérios que compõem os dois comitês, como questões orçamentárias, alterações legais, envio de projetos ao Congresso Nacional, entre outros.

As salas de situação, estruturas de monitoramento e acompanhamento, permitem a gestão e o tratamento das informações que subsidiam as decisões tomadas no âmbito das demais instâncias de governança, sendo suas informações sujeitas à revisão e apreciação posterior. São, portanto, instâncias de caráter gerencial e informacional, que permitem a avaliação

detalhada das ações, com o levantamento de restrições, atrasos, possíveis riscos e resultados atingidos.

O monitoramento gerencial das ações do BSM obedece ao seguinte fluxo de informações: os ministérios setoriais recebem as informações acerca das ações enviadas pelas entidades da administração indireta ou pelos executores, avaliam sua consistência para, enfim, transmitir essas informações ao MDS e aos demais ministérios pelas salas de situação.

Outro importante componente do ciclo de monitoramento do BSM é a publicização dos resultados, a partir de informações declaradas pelos órgãos executores componentes do plano. Atualmente, são três instâncias de prestação de contas que compõem o modelo de divulgação dos resultados:

- Dados nacionais publicados semestralmente, com tratamento gráfico, disponíveis no *site* <http://www.brasilsemiseria.gov.br>, no botão “Caderno de Resultado”.

- Dados por estado sobre os resultados das ações prioritárias do plano, disponíveis no *site* <http://www.brasilsemiseria.gov.br>, na aba “Gestão e Acompanhamento”, com atualização bimensal.

- Dados municipalizados, com resultados e mensagens importantes para gestor municipal, disponíveis no *site* <http://www.brasilsemiseria.gov.br/municipios>, também com atualização bimensal.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

As ações articuladas pelo BSM permitiram que 22 milhões de pessoas superassem, do ponto de vista da renda, a pobreza extrema. Esse é o principal resultado do plano. O quadro a seguir demonstra outros resultados alcançados nos três eixos:

Tabela 2: Resultados alcançados pelo BSM

Eixo Garantia de Renda	
Famílias extremamente pobres encontradas na busca ativa, cadastradas e recebendo Bolsa Família (junho de 2011 a maio de 2013)	895.247
Famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família (junho de 2013)	13.581.604
Benefícios do Bolsa Família para gestantes e nutrizes (junho de 2013)*	271.534
Benefício para Superação da Extrema Pobreza – terceira etapa da Ação Brasil Carinhoso (junho de 2013)*	4.815.590
Eixo Inclusão Produtiva (urbana e rural)	
Matrículas realizadas no Pronatec BSM (outubro de 2011 a julho de 2013)*	527.352
Famílias beneficiárias do Bolsa Verde (outubro de 2011 a junho de 2013)*	40.820
Famílias com assistência técnica contratada (junho de 2011 a julho de 2013)	210.680
Famílias recebendo recursos de fomento (janeiro de 2012 a maio de 2013)*	29.053
Cisternas de água para consumo entregues (junho de 2011 a junho de 2013)	339.099
Eixo Acesso a Serviços	
Mais Educação – escolas com maioria de estudantes do Bolsa Família que aderiram (2011 a junho de 2013).	54.500
Unidades Básicas de Saúde (UBS) – quantidade de repasses para construção de novas unidades (2011 a 2013)	2.105
Ação Brasil Carinhoso – total de creches (2012)*	22.825
Ação Brasil Carinhoso – total de crianças do Bolsa Família (2012)*	374.262
Ação Brasil Carinhoso – valor repassado para as creches em reais (janeiro de 2012 a junho de 2013)*	207.510.405
Ação Brasil Carinhoso – total de municípios (2012)*	2.743
Equipes volantes para Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) (2013)*	1.205
Propostas aprovadas para construção de CRAS (2011 a junho de 2013)	433
Contratos para fabricação de lanchas para CRAS itinerante (2012)*	108

*Medidas inovadoras tomadas no Plano BSM.

Obstáculos encontrados e soluções adotadas

Para que a escala nacional e o caráter intersetorial e intergovernamental do BSM não sejam um obstáculo ao sucesso das ações, é necessário que o plano se apoie em ferramentas e redes como o Cadastro Único para Programas Sociais (descrito no item 1.3), que reúne essas três características, e a rede do Sistema Único de Assistência Social (Suas), que reúne a primeira e a última delas.

O Cadastro Único é o principal instrumento de identificação e seleção de famílias de baixa renda para inserção em programas e políticas sociais no Brasil. No início do plano, eram cerca de 22 milhões de famílias de baixa renda registradas, o que corresponde a aproximadamente 75 milhões de pessoas, incluindo a maior parte da população extremamente pobre do País.

Contudo, em que pese o esforço de inclusão da população de baixa renda no Cadastro Único, ainda persistia um percentual de exclusão. Muitas dessas pessoas vivem em áreas isoladas, nos bolsões de pobreza dos grandes centros urbanos ou em outras áreas, nas quais é difícil o acesso aos programas e serviços oferecidos pelo poder público. Essas famílias dificilmente teriam as informações ou os meios para buscar esses programas e serviços, e, por isso, o Estado não poderia esperar que elas tivessem a iniciativa de buscar seus direitos. O poder público é que deve ir aonde a extrema pobreza está. Essa inversão representa uma mudança importante de paradigma de gestão pública.

E é justamente para ir aonde seu público-alvo está que o BSM desenvolve ações conhecidas como “busca ativa”, cuja meta é encontrar e cadastrar todas as famílias extremamente pobres ainda não localizadas. Para apoiar os municípios na busca ativa, foram criadas as equipes volantes da assistência social e aumentados os repasses de recursos do Governo Federal, para que as prefeituras desenvolvam ações ligadas à gestão do Cadastro

Único. Graças à estratégia de busca ativa, 895 mil famílias extremamente pobres, anteriormente “invisíveis”, foram incluídas no Cadastro Único desde o lançamento do plano até maio de 2013, e já estão recebendo o Bolsa Família e outros benefícios sociais.

Outros importantes desafios, como o da intersetorialidade e o da articulação federativa, já foram discutidos no tópico “Concepção da inovação e trabalho em equipe”.

Fatores críticos de sucesso

Entre os muitos fatores críticos para o sucesso do BSM, cabe destaque à forte vontade política no nível dos chefes do Poder Executivo federal, estadual, distrital e municipal. O compromisso de superar a extrema pobreza foi legitimado pela população no resultado das últimas eleições e reafirmado pelo Governo desde o discurso de posse: *“a luta mais obstinada do meu governo será pela erradicação da pobreza extrema e a criação de oportunidade para todos”*. Assim, o objetivo fundamental declarado na Constituição de 1988 passou a ser prioridade de governo.

A articulação intersetorial e federativa sem precedentes, em nível técnico, conduzida de maneira horizontal e não imposta, também foi fundamental para a realização do plano. Essas questões foram comentadas ao final do tópico “Concepção da inovação e trabalho em equipe”.

Outro fator crítico de sucesso, comentado ao longo deste relato, foi a preexistência de políticas e mecanismos que já vinham dando resultados significativos na redução da pobreza, e que, com o BSM, passaram a atuar de forma mais ampla, fortalecida, articulada e sinérgica. Entre eles, o Cadastro Único, o Bolsa Família, a rede Suas, o Programa Saúde da Família, o Programa Mais Educação, o Pronatec, o Programa Água para Todos e o Programa de Aquisição de Alimentos, para citar alguns deles.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação em gestão?

O Plano Brasil Sem Miséria apresenta diversos elementos de inovação em gestão. Destacam-se: o processo de aperfeiçoamento de programas já existentes com melhorias na efetividade e na eficácia de ações em curso, sem gerar interrupções ou crises; a criação de novos programas governamentais, a partir da identificação de gargalos e de públicos não atendidos; a imposição de um novo ritmo de execução para as ações do plano; a utilização intensiva de instrumentos desburocratizados e de aprimoramento das estruturas de incentivos; articulação intersetorial, federativa e com a sociedade civil sem precedentes; e sistema de monitoramento moderno, ágil e transparente, totalmente integrado aos mecanismos de gestão.

As oportunidades de inovação em programas de sucesso tendem a ser muito reduzidas. Esse era o caso do Programa Bolsa Família. No entanto, mesmo com todo o reconhecimento nacional e internacional, o Bolsa Família precisou ser repensado em decorrência das metas e dos prazos estabelecidos para o BSM. Duas questões essenciais foram colocadas. Em primeiro lugar, foi necessário reconhecer a existência de beneficiários do programa que mesmo recebendo o benefício monetário, permaneciam em extrema pobreza. Os valores transferidos somados à renda original das famílias eram insuficientes para que as famílias ultrapassassem a linha estabelecida pelo plano. O segundo desafio tratava da cobertura do programa e seus erros de exclusão.

A resposta ao primeiro desafio envolveu o reajuste diferenciado de benefícios do programa. Em 2011, o benefício referente a crianças e jovens teve maior reajuste, alcançando o patamar de 45% de seu valor nominal original. Nesse mesmo sentido, foi ampliado o número máximo de crianças e adolescentes beneficiários por família (de três para cinco) e foi implementado o benefício para gestantes e nutrizes.

Em 2012, foi implementada mais uma inovação do BSM. O Bolsa Família passou a contar com um novo benefício (benefício de superação da extrema pobreza), destinado às famílias que continuavam com renda familiar *per capita* igual ou inferior a R\$ 70, após o recebimento dos benefícios “tradicionais” do programa. A nova fórmula de cálculo dos valores, que passou a cobrir o hiato de renda pagando mais às famílias com intensidade de extrema pobreza maior, permitiu amplificar os efeitos do Bolsa Família ao menor custo possível.

Assim, houve forte aumento no orçamento de benefícios do programa (que saltou de R\$ 15 bilhões em 2010 para, praticamente, R\$ 24 bilhões em 2013), voltado para famílias em situação de extrema pobreza. O benefício médio, no mesmo período, passou de R\$ 95 para R\$ 152, alcançando R\$ 216 nas famílias que recebem o benefício de superação da extrema pobreza. Dessa forma, foi possível retirar 22 milhões de brasileiros da extrema pobreza. Do ponto de vista da renda, foi o fim da miséria entre os beneficiários do programa.

Em relação ao desafio de melhoria da cobertura do programa e de redução dos erros de exclusão, destaca-se o aumento da estimativa de atendimento (de 12,9 milhões de famílias para 13,8 milhões de famílias) ainda em 2011. A partir do esforço de busca ativa, compartilhado pelos governos federal, estaduais e municipais, foram inscritas mais de 895 mil famílias extremamente pobres no Cadastro Único, desde o lançamento do BSM em junho de 2011 até julho de 2013. Esse esforço, como apresentado no tópico “Obstáculos encontrados e soluções adotadas”, redimensiona o papel do Estado que, de forma inovadora, passa a buscar os pobres para incluí-los em uma série de programas que vão melhorar suas vidas.

Um dos aspectos mais cruéis da extrema pobreza em nosso país era o fato de concentrar-se entre crianças e adolescentes, como dito anteriormente. Com a gestão de iniciativas intersetoriais e interfederativas, como a Ação Brasil Carinhoso, as famílias dessas crianças e adolescentes conseguiram

superar a miséria e ter acesso ampliado à creche e a ações de saúde, que potencializam o desenvolvimento na primeira infância, fase crucial da vida, que provê os alicerces para todas as etapas posteriores. Assim, o BSM acabou com o abismo que separava crianças e adolescentes das outras faixas etárias, em termos de incidência de extrema pobreza.

No meio urbano, mais seiscentos mil jovens e adultos de baixa renda foram matriculados em cursos de qualificação profissional do Pronatec BSM, adaptados ao público de baixa renda e com temas sintonizados à vocação econômica de cada município e região. Os cursos são pagos diretamente pelo Governo Federal à instituição de ensino, desburocratizando o processo de repasse de verbas. Além disso, o aluno recebe todo o material escolar e didático, além da “assistência estudantil”, que consiste de alimentação e transporte, ou de recursos para custeá-los. Formados, caso queiram empregar-se como assalariados, os egressos contam com serviços para intermediação de mão de obra. Se preferirem trabalhar por conta própria, têm acesso a microcrédito produtivo e orientado e à formalização como microempreendedores individuais.

No campo, o BSM articulou, de forma inédita, as informações do Cadastro Único e os programas oferecidos aos agricultores familiares numa perspectiva sistêmica, que leva ao público do plano acesso ao “pacote completo” de inclusão produtiva rural: assistência técnica especializada, recursos de fomento, água e energia elétrica, além de apoio à comercialização por meio de compras públicas e privadas. Caso as famílias inseridas no cadastro desenvolvam atividades sustentáveis em áreas socioambientais prioritárias, elas podem receber o Bolsa Verde, benefício criado e implementado no âmbito do BSM, cuja proposta é promover o aumento de renda dessas populações, ao mesmo tempo em que se incentiva a conservação dos ecossistemas e o uso sustentável dos recursos naturais.

Outra inovação trazida pelo BSM é a aceleração na entrega de resultados, possibilitada pela eficiente gestão de esforços como, por exemplo, nas

construções de cisternas do programa Água Para Todos. De 2003 a 2010, a média anual de cisternas entregues era de 47 mil. Com apenas dois anos de plano, já foram entregues mais de 317 mil, aumentando a média anual em mais de três vezes. O monitoramento intensivo realizado pela “sala de situação de água” foi essencial para o alcance desses resultados.

Na parte de serviços, a construção de unidades básicas de saúde (UBS) foi direcionada às localidades com maior concentração de extrema pobreza e a expansão da educação em tempo integral prioriza as escolas com mais estudantes do Bolsa Família, buscando associar a deficiência de serviços aos territórios onde vivem as famílias mais vulneráveis.

Tudo isso não são acontecimentos triviais. São transformações que estão mudando a vida de dezenas de milhões de pessoas e a “cara” do Brasil. E só foram possíveis graças a uma série de decisões inteligentes e corajosas de gestão pública, que modificaram o funcionamento de várias ações, de vários programas e políticas voltados à redução da pobreza, conforme descrito neste relato.

Responsável

Tiago Falcão Silva

Secretário Extraordinário para Superação da Extrema Pobreza

Endereço

Esplanada dos Ministérios, Bloco C, sala 517

Brasília – DF

CEP: 70040-906

tiago.falcao@mds.gov.br

Data do início da implementação da iniciativa

Junho de 2011

Área temática

Atendimento ao cidadão

Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)

*Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas
Controladoria-Geral da União (CGU)*

A Lei nº 12.527 de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamentou o direito constitucional de qualquer pessoa solicitar informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, a órgãos e entidades públicas de todas as esferas e Poderes. Para facilitar e desburocratizar o envio das solicitações e das respostas no âmbito da LAI, a Controladoria-Geral da União desenvolveu o e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão), um sistema único, disponível na *web* e de fácil acesso ao cidadão, que funciona como porta de entrada, no âmbito do Poder Executivo Federal, para os pedidos de acesso à informação. Para o solicitante, o sistema é a garantia de que os procedimentos previstos na lei serão atendidos; para o órgão, a segurança de que cumpriu seu papel. O sistema já registrou mais de 100.000 pedidos de acesso à informação direcionados a 281 órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Caracterização da situação anterior e identificação do problema

A promoção da transparência e do acesso à informação é considerada medida indispensável ao fortalecimento das democracias modernas, uma vez que possibilita que o poder público seja exercido de forma aberta e às vistas dos cidadãos, os quais podem, dessa forma, acompanhar, avaliar e auxiliar no controle da gestão daquilo que é público.

No Brasil, o tema da transparência ganhou destaque a partir da Constituição Federal de 1988, que estabeleceu o acesso à informação como direito fundamental dos indivíduos, reforçou a publicidade como princípio basilar da administração pública e ampliou os canais de participação dos cidadãos nos processos decisórios de políticas públicas.

A partir da Constituição, foram publicadas várias leis, decretos e portarias que trataram de questões relacionadas à transparência governamental e ao acesso a informações públicas. Concretizadas, em especial, a partir dos anos 2000, tiveram como principal característica o foco na divulgação de informações por decisão do próprio governo, mediante o que se denomina de transparência ativa.

Em paralelo ao quadro normativo, iniciativas administrativas também compõem o cenário que recentemente tem contribuído para estabelecer a cultura de transparência no Brasil. Nesse sentido, o grande marco das políticas de transparência governamentais foi a criação do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, em 2004, pela Controladoria-Geral da União, com o objetivo de apoiar a boa e correta aplicação dos recursos públicos, por meio do acompanhamento e fiscalização pela sociedade.

Devido ao reconhecimento de seus esforços ao longo das duas últimas décadas, o Brasil tem participado também de várias iniciativas internacionais na área de transparência pública e governo aberto. O foco dessas ações é a melhoria dos serviços públicos por meio do aumento da

transparência e da responsabilidade dos governos, além do engajamento da sociedade nos esforços para o combate à corrupção. Entre elas podemos dar destaque à *Open Government Partnership* (OGP) ou Parceria para Governo Aberto, que é uma iniciativa internacional que objetiva assegurar compromissos concretos nas áreas de promoção da transparência, luta contra a corrupção, participação social e de fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias, de maneira a tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis.

Não obstante todos os avanços e a contínua evolução na política de transparência ativa do Governo Federal e todo o reconhecimento do trabalho desenvolvido pelo Brasil nessa área, o País ainda carecia de uma Lei de Acesso à Informação. Isso gerava, inclusive, uma situação curiosa: enquanto os governos de outros países iniciaram suas políticas de transparência a partir da edição de uma Lei de Acesso à Informação, o Brasil ainda não havia regulamentado o direito de qualquer cidadão de solicitar o acesso a informações públicas, apesar deste já ser reconhecido por uma política de vanguarda de transparência ativa.

Em um contexto de compromisso com a transparência, em 18 de novembro de 2011, o Brasil finalmente passou a contar com a sua Lei de Acesso à Informação, a Lei nº 12.527, que regulamenta o direito de qualquer pessoa, sem precisar apresentar o motivo, de receber dos órgãos e entidades públicas, de todos os entes e todos os Poderes, as informações requeridas.

A Lei de Acesso à Informação veio coroar e consolidar o processo de transparência conduzido pelo Governo Federal nos últimos anos. Avança no conceito de transparência para considerá-la não somente como uma forma de inibir a prática de más condutas e prevenir a corrupção, mas também como uma ferramenta poderosa para a melhoria da gestão pública e da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos.

Institui, ademais, novo paradigma para a administração pública brasileira, ao estabelecer como princípio que “o acesso é a regra e o sigilo é a exceção”, sendo dever do Estado atender às demandas da sociedade.

Para que a sociedade possa ter acesso àquelas informações que não são divulgadas proativamente, a LAI criou obrigações de transparência passiva, ou seja, atendimento a pedidos específicos de qualquer pessoa, sem que haja qualquer necessidade de o requerente motivar o pedido. Nesse sentido, a lei definiu procedimentos para possibilitar a solicitação de informação, estabeleceu prazos máximos de atendimento e criou mecanismos de recurso para o caso de negativa de acesso. Instituiu, ainda, como dever dos órgãos e entidades públicas, a criação de um ponto de contato entre a sociedade e o setor público, que é o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC).

Para facilitar e desburocratizar o envio das solicitações e das respostas no âmbito da Lei de Acesso à Informação, havia a necessidade de se desenvolver um sistema único, disponível na *web* e de fácil acesso ao cidadão.

Assim, a Controladoria-Geral da União desenvolveu o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), que funciona como porta de entrada única, no âmbito do Poder Executivo Federal, para os pedidos de informação. Para o solicitante, o sistema é a garantia de que os procedimentos previstos na lei serão atendidos; para o órgão, a segurança de que cumpriu seu papel.

Descrição da iniciativa e da inovação

Considerando o preceito de que é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, a Controladoria-Geral da União desenvolveu o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), instrumento inovador no País, lançado no dia 16 de maio de 2012, mesma data em que a Lei de Acesso à Informação entrou em vigor.

O e-SIC funciona como porta de entrada única, no âmbito do Poder Executivo Federal, para os pedidos de informação e tem como finalidade precípua permitir que qualquer pessoa, física ou jurídica, encaminhe pedidos para órgãos e entidades. Por meio do e-SIC, além de fazer pedidos, é possível interpor recursos, protocolar reclamações e consultar as respostas recebidas, entre outras funcionalidades.

Cabe destacar que a criação do e-SIC é também um importante exemplo de inovação na prestação eletrônica e automatizada de serviços públicos, pois permite que todo o ciclo do acesso à informação – desde a entrada da demanda à saída da resposta - seja realizado pelo sistema.

A possibilidade de gerir esse serviço público de entrega de informações por meio de um sistema, assim como a própria prestação desse serviço à população, permite que ele se torne mais efetivo, célere e de melhor qualidade. O sistema, portanto, é o principal instrumento do Governo Federal para institucionalizar e viabilizar o mecanismo de transparência passiva, permitindo que a informação pública seja fornecida de forma ágil ao cidadão.

Para os órgãos e entidades, o e-SIC é uma importante ferramenta de gerenciamento dos pedidos de acesso à informação, que permite à equipe dos Serviços de Informação ao Cidadão (SICs) acessar e responder as solicitações; acompanhar os prazos para respostas; solicitar prorrogação de prazo para resposta; reencaminhar pedidos a outros órgãos; obter estatísticas de atendimentos e acompanhar e responder recursos.

O e-SIC traz, portanto, diversas vantagens, tanto para o cidadão quanto para o governo, entre as quais podemos destacar:

- disponibilidade via *web* para qualquer interessado que tenha acesso à *internet*;
- baixo custo para o cidadão efetuar pedidos de acesso à informação;

- baixo custo para os órgãos gerenciarem os procedimentos relativos à Lei de Acesso à Informação;
- como abrange toda a administração federal, o sistema facilita a realização de pedidos pelos cidadãos;
- gestão integrada, pelo cidadão, dos pedidos realizados ao Poder Executivo Federal, podendo acompanhar os prazos, receber resposta de pedido, interpor recursos, apresentar reclamações, entre outras ações;
- celeridade no recebimento e envio das solicitações e das respostas;
- implementação de rotinas informatizadas para o fluxo entre solicitações e respostas;
- geração de informações gerenciais e disponibilização de funções importantes para o gestor, tais como:
 - a) controle informatizado dos prazos e trâmites de cada solicitação de informação;
 - b) dados sobre a quantidade de perguntas feitas em determinado período;
 - c) informações sobre quais setores são mais demandados pela população;
 - d) dados sobre os questionamentos mais comuns realizados pelos cidadãos;
 - e) quantitativo de respostas enviadas pelo órgão, dividido por setor, datas, prazos, entre outros detalhes;
- disponibilidade de relatórios estatísticos úteis para subsidiar o monitoramento de aplicação da LAI;
- fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública e ao fortalecimento do controle social.

Importante ressaltar que, considerando que o acesso à *internet* ainda não é uma realidade universal, o Decreto nº 7.724/2012 facultou o recebimento

de pedidos de acesso à informação por qualquer outro meio legítimo, como contato telefônico, correspondência ou pessoalmente, na unidade física do SIC. Até mesmo esses pedidos, porém, devem necessariamente ser registrados no e-SIC pelos servidores responsáveis.

Para se cadastrar no e-SIC, o cidadão deve preencher um formulário com algumas informações obrigatórias de identificação, como nome da pessoa física ou jurídica, CPF ou CNPJ e e-mail ou endereço residencial. As demais informações requeridas no formulário são de preenchimento opcional e estão relacionadas às características do requerente, tais como data de nascimento, sexo, escolaridade e profissão.

Outra função oferecida pelo e-SIC é a de reencaminhar um pedido. Essa funcionalidade permite que um pedido seja encaminhado ao SIC competente e deve ser utilizada quando o solicitante não tiver enviado o pedido ao órgão ou entidade que possui competência para responder sobre a informação solicitada.

Nos casos de negativa de acesso à informação, de não fornecimento das razões da negativa do acesso ou de insatisfação com a resposta dada pelo órgão ou entidade, o cidadão poderá, de forma célere e simples, entrar com recurso.

Concepção da inovação e trabalho em equipe

A equipe responsável pela implementação da Lei de Acesso a Informação no Governo Federal mapeou vários desafios para tornar a lei efetiva no prazo de seis meses, conforme a lei, tais como:

- 1) encontrar uma solução que permitisse que todos os órgãos estivessem aptos a atender a lei desde o primeiro dia da sua entrada em vigor;
- 2) encontrar uma solução que não demandasse do cidadão um aprendizado complexo para exercer seu direito; e

3) encontrar uma solução que permitisse a gestão da política pelo órgão responsável (CGU) de maneira ágil, uniforme e consolidada.

A equipe buscou referências internacionais e viu que a maioria dos países usava uma abordagem descentralizada para recebimentos de pedidos, isto é, cada cidadão contatava diretamente o órgão de interesse para receber a informação. Chamou a atenção da equipe, porém, a experiência mexicana, que tinha uma plataforma para o recebimento e resposta dos pedidos.

Após algumas discussões, a equipe chegou à conclusão que seria ideal construir um sistema que tivesse uma usabilidade simples, que instrumentalizasse os procedimentos previstos nos normativos – tanto para órgãos quanto para cidadãos – e que fosse capaz de coletar dados necessários para a gestão. A proposta foi aceita pela alta cúpula de governo e com cerca de três meses para a vigência da lei. Iniciaram-se, então, os trabalhos de construção do sistema.

Embora houvesse a referência mexicana, a contribuição desta foi muito limitada. Primeiro porque não foi possível acessar o sistema do México pelo lado dos órgãos. Segundo porque a equipe local havia identificado a necessidade de outros recursos e melhorias de interface. Terceiro porque os procedimentos legais brasileiros eram bastante diferentes do país norte-americano. Mais ainda, o Brasil ainda não tinha todos os procedimentos definidos quando o sistema começou a ser produzido – o decreto que regulamenta a lei só foi publicado no dia em que esta entrou em vigor.

Foi então formada uma equipe para trabalhar no sistema, que abordou cada um dos três desafios de forma a: i) transformar os processos previstos em lei em uma arquitetura de navegação para o sistema; ii) desenvolver soluções flexíveis para lidar com as diferentes realidades dos órgãos e entidades que compõem o Governo Federal; iii) mapear os dados que deveriam ser coletados para o trâmite dos pedidos e a gestão da política; iv) cadastrar e capacitar equipes, antes mesmo de o sistema estar pronto; v) encontrar

soluções para integrar as requisições *offline* com a plataforma da Internet; e vi) desenvolver o sistema em si.

A equipe formada era multidisciplinar, com membros da área de tecnologia, ouvidoria, gestão e da área finalística responsável. Para a conclusão do projeto também foram convidados membros de diversos órgãos da administração pública que contribuíram em temas específicos relevantes para a construção do sistema.

Objetivos da iniciativa

A implementação do e-SIC tem como principal objetivo a universalização do serviço de acesso à informação do Poder Executivo Federal. Em que pese a importância e a obrigatoriedade da instalação de unidades do Serviço de Informação ao Cidadão, estabelecida pela Lei de Acesso à Informação, sua capilaridade não pode ser comparada à da rede mundial de computadores. Dessa forma, qualquer cidadão pode fazer uso de seu direito de acesso à informação em qualquer lugar do mundo em que possa se conectar à *internet*.

Além disso, são objetivos do e-SIC: i) realizar o controle do atendimento aos prazos legais automaticamente; ii) automatizar o endereçamento de recursos e reclamações à autoridade competente; iii) facilitar a obtenção de informações gerenciais, que possibilitem aperfeiçoar o serviço prestado ao cidadão; e iv) economizar recursos públicos, em comparação ao que seria gasto caso diferentes órgãos desenvolvessem sistemas próprios para o mesmo fim.

Público-alvo da iniciativa

O público alvo do e-SIC é qualquer cidadão que queira fazer uso de seu direito de acesso a informações produzidas e custodiadas por órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Ações e etapas da implementação

Devido ao pouco tempo disponível para o desenvolvimento do sistema, três meses, não é possível segmentar a implementação do e-SIC em etapas. A especificação, desenvolvimento, aprovação e homologação de todas as funcionalidades do sistema eram realizadas concomitantemente. Em geral, enquanto uma equipe desenha o caso de uso para transformar um procedimento legal em um processo de navegação, a equipe de desenvolvimento trabalhava na construção de um caso previamente aprovado. Após a disponibilização do sistema no dia 16 de maio de 2012, diversas correções e melhorias foram implementadas. Esse processo de evolução ainda está em andamento e as alterações são desenvolvidas seguindo uma ordem de priorização que avalia a relevância e a urgência de cada atualização.

Descrição dos recursos financeiros, humanos, materiais, tecnológicos

Os recursos financeiros necessários para o desenvolvimento do e-SIC foram obtidos por meio de acordos de cooperação técnica firmados pela Controladoria-Geral da União com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e com a Embaixada do Reino Unido. O acordo com a Unesco possibilitou a contratação de cinco consultores que contribuíram para o rápido desenvolvimento da primeira versão do sistema. O acordo com a Embaixada do Reino Unido possibilitou a contratação de empresa de desenvolvimento que trabalhou nas evoluções do e-SIC, em seu primeiro ano de funcionamento. Os valores das referidas contratações foram, respectivamente, R\$ 208.000 (Unesco) e R\$ 105.000 (Embaixada), totalizando R\$ 313.000.

A CGU, através de seus quadros técnicos, forneceu a totalidade dos recursos humanos utilizados no desenvolvimento do sistema. Em que pese a participação pontual de diversos setores do órgão, o esforço concentrou-se majoritariamente na Diretoria de Sistemas e Informação (TI) e Diretoria de

Prevenção da Corrupção (área finalística). Até o momento foram empregadas no e-SIC 4.500 HH da equipe de TI e 3.000 HH da área finalística.

Os recursos materiais e tecnológicos para a gestão do projeto são providos pela Controladoria-Geral da União, que cede suas instalações e equipamentos para a execução do projeto.

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

O e-SIC, ao possibilitar a órgãos e entidades do Poder Executivo Federal um sistema único, disponível na web, e de fácil acesso pelo cidadão, extinguiu a eventual necessidade de desenvolvimento de soluções individuais, resultando em uma significativa redução de recursos públicos que, eventualmente, seriam empregados, caso fosse escolhida uma estratégia descentralizada em que cada órgão implementasse seu próprio sistema.

Cabe ressaltar, também, que mais de 90% dos pedidos de acesso registrados no e-SIC são realizados pela *internet*, diretamente pelos usuários do sistema. Assim, podemos concluir que houve uma significativa redução do número de funcionários públicos necessários em cada um dos SIC (pontos de atendimento presencial) e, conseqüentemente, diminuição dos recursos necessários para que cada órgão atenda às exigências da Lei de Acesso à Informação.

Vale ressaltar que não foi constituída uma estrutura específica para esse fim na Controladoria-Geral da União, de maneira que o sistema foi construído sem prejuízo para qualquer outra atividade do órgão.

Por fim, é importante destacar que a construção do sistema desonerou os demais órgãos e entidades de desenvolverem soluções próprias, permitindo que estes dirigissem seus esforços para outras demandas da lei, como mudanças em seus sítios, levantamento de informações e construção do SIC físico.

Monitoramento e avaliação da iniciativa

A Controladoria-Geral da União, além de ter implementado o e-SIC, é responsável pelo seu gerenciamento. Entre as atividades desenvolvidas para manutenção e aprimoramento do sistema, cabe destacar:

- mapeamento das necessidades e oportunidades de evolução do sistema;
- coordenação do processo de desenvolvimento do sistema;
- elaboração e atualização de manuais, produção de comunicados e informes;
- responder dúvidas de usuários (telefone, e-mail, etc.);
- cadastrar órgãos, entidade e gestores SIC;
- gerenciamento da produção de conteúdo, produção e adaptação de formulários;
- elaboração de estudos sobre as necessidades e dificuldades dos diferentes usuários.

A Controladoria-Geral da União oferece um canal de suporte para todos os usuários do sistema. Todas as sugestões de melhoria são avaliadas e todos os erros reportados são checados e, se comprovados, entram na lista de priorização para correção.

A CGU também acompanha o número de usuários que utiliza o sistema em comparação com o número de usuários que prefere fazer o pedido no balcão físico, a fim de acompanhar a adesão ou evasão à plataforma. Futuramente será feita uma pesquisa com os usuários para avaliação do sistema.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

Por ser um sistema único, centralizado e com acesso via web, o processo de disseminação da utilização do e-SIC no âmbito do Executivo Federal

aconteceu de maneira fácil. Esse foi um dos principais fatores que contribuiu para a implementação rápida e efetiva da LAI e, conseqüentemente, para a efetivação da garantia do direito de acesso à informação.

Após 14 meses de vigência da Lei, verificou-se que 281 órgãos e entidades do Poder Executivo Federal estão cadastrados no e-SIC. Ainda, já passa de três mil o número de servidores registrados e que, portanto, podem acessar e responder solicitações de informação e recursos. Pode-se afirmar, assim, que a disseminação da utilização desse sistema pelo Governo Federal encontra-se bastante avançada.

No mesmo período, foram registrados mais de 105 mil pedidos de acesso à informação e mais de 100 mil respostas. Cabe destacar que os pedidos de acesso foram realizados por mais de 65 mil solicitantes diferentes, de todos os Estados da federação e também do exterior. Esses dados reforçam a tese de que o desenvolvimento do e-SIC proporcionou uma abrangência enorme ao serviço de acesso à informação.

Adicionalmente, o e-SIC disponibiliza relatórios estatísticos com diversos dados sobre os pedidos e recursos realizados no âmbito da LAI e sobre os solicitantes. Para acessá-los, não é necessário ter cadastro no sistema: http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/site/relatorios_estatisticos.html

Obstáculos encontrados e soluções adotadas

O principal desafio encontrado consistiu em especificar e desenvolver a versão inicial do sistema em apenas três meses, de modo que o e-SIC fosse disponibilizado à sociedade na mesma data da entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, em 16 de maio de 2012. Constatada a impossibilidade de cumprimento do prazo fazendo uso exclusivamente da equipe de servidores da CGU, firmou-se acordo de cooperação técnica com a Unesco, que possibilitou a contratação de cinco consultores de TI e possibilitou que o sistema estivesse em pleno funcionamento dentro do prazo.

Outro desafio era categorizar as informações solicitadas de forma a criar estatísticas que servissem tanto para a gestão central da CGU, quanto para as necessidades de cada órgão. Nesse aspecto, a solução encontrada foi a utilização do Vocabulário Controlado de Governo Eletrônico (VCGE), desenvolvido pelo Ministério do Planejamento como referência para os órgãos da administração pública federal.

Da mesma forma, a solução encontrada para escolher o melhor padrão de protocolo para cada pedido do sistema foi utilizar o Número Único de Protocolo (NUP), que também é um padrão do Ministério do Planejamento. Entretanto, para a implementação do NUP havia dois obstáculos: a falta de uma estimativa segura de quantos pedidos seriam realizados para cada órgão e a integração dos números gerados com os NUP gerados em outras plataformas de cada órgão. Assim, a CGU e o Ministério do Planejamento trabalharam juntos para criar números dentro do padrão NUP, para cada órgão superior, exclusivos para as solicitações de informação no âmbito da Lei de Acesso a Informação.

Cabe destacar, ainda, o desafio de adequar o e-SIC às alterações normativas instituídas pelo Decreto nº 7.724/2012, que regulamentou a Lei de Acesso à Informação no Poder Executivo Federal. O Decreto, publicado após a disponibilização da primeira versão do sistema, criou a necessidade de alteração de regras de negócio de maneira tempestiva e sem interrupção da prestação do serviço.

Fatores críticos de sucesso

- patrocínio da alta gestão do órgão e da alta cúpula de governo;
- conscientização pelos órgãos e entidades da administração federal das vantagens, da importância e da relevância do sistema;
- comprometimento da equipe;

- acordo de cooperação com a Unesco;
- acordo de cooperação com a Embaixada do Reino Unido;
- simplificação dos processos, de maneira a tirar do cidadão a obrigação de conhecer em detalhes os procedimentos legais e as diversas autoridades em cada órgão.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação em gestão?

O e-SIC é a ferramenta desenvolvida pelo Poder Executivo Federal para operacionalizar um novo serviço público, instituído pela Lei de Acesso à Informação. O sistema possibilita que qualquer cidadão conectado à internet possa fazer uso do serviço, em qualquer lugar e a qualquer hora.

Mais do que isso, permite que o cidadão consiga exercer todos os direitos previstos em lei, sem precisar de conhecimentos legais complexos ou ter amplo conhecimento da estrutura organizacional do Governo Federal.

Além do caráter inovador do próprio serviço disponibilizado por meio do sistema, cabe destacar que o Brasil está inovando ao dar ampla abertura aos relatórios estatísticos sobre a LAI. A produção desses relatórios só foi possível porque o Poder Executivo optou por utilizar um sistema único e centralizado de entradas e saídas de todos os pedidos de acesso. O e-SIC, portanto, permite que o cidadão monitore e verifique o desempenho de órgãos e entidades do Poder Executivo Federal quanto à implementação da Lei de Acesso à Informação.

Responsável

Otávio Moreira de Castro Neves

Chefe de Divisão de Governo Aberto e Transparência da CGU

Endereço

Setor de Autarquias Sul (SAS), Quadra 02, Bloco E, Edifício Siderbrás,

5º andar, Sala 516-A

Brasília-DF, CEP 70070-906

Telefone: (61) 2020 6545

otavio.neves@cgu.gov.br

Data do início da implementação da iniciativa

Maio de 2012

Área temática

Avaliação e monitoramento de políticas públicas

Estratégia de Monitoramento Analítico do Plano Brasil Sem Miséria e Programas do MDS

*Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)*

A Estratégia de Monitoramento Analítico do Plano Brasil sem Miséria e dos Programas do MDS é um sistema de indicadores organizado de forma sintetizada e mais adequada ao uso analítico pelos diferentes gestores dos três níveis de governo. Vale-se de diferentes fontes de dados de registros administrativos de programas e pesquisas do Sistema Estatístico Nacional, e de variados procedimentos estatísticos e de integração de dados para manter um sistema com um conjunto amplo de indicadores que permitem o acompanhamento das ações do plano, com grande detalhe temático e geográfico. A estratégia é inovadora por se tratar de uma rotina de trabalho voltada à construção de indicadores e às suas aplicações, em forma de painéis, tabulações ou boletins, evitando o reducionismo da atividade de monitoramento apenas à disponibilização da informação. Em termos práticos, é a sistematização de indicadores multitemáticos e de diferentes fontes de dados em uma mesma plataforma de monitoramento.

Caracterização da situação anterior e identificação do problema

A institucionalização das atividades de monitoramento e avaliação da ação governamental vem ganhando força no Brasil, acompanhando o esforço de ampliação do escopo e escala dos programas sociais. Recursos crescentes são aportados no levantamento de informações para gestão e aprimoramento de programas no País e no aumento da qualificação média dos técnicos e gestores nas três esferas do setor público.

No Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, há um efetivo esforço nesse sentido, que já data de sua criação em 2004, quando do estabelecimento em seu organograma da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi). As atividades de monitoramento foram potencializadas com a criação do Departamento de Monitoramento (DM) em 2010, no reconhecimento da necessidade de se trabalhar analiticamente com as informações geradas tanto pelos sistemas de gestão do ministério, como com as demais informações produzidas pelo Sistema Estatístico Nacional. E, nesse sentido, assinala-se a importância de gerar indicadores de monitoramento mais específicos e periódicos para acompanhamento das atividades envolvidas.

Com a criação do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) em 2011, em virtude de sua abrangência e da criticidade de muitas de suas ações, tem-se exigido das atividades do Departamento de Monitoramento a estruturação de procedimentos de cômputo periódico de indicadores sobre diferentes temáticas e domínios territoriais, para acompanhamento de metas e para análise dos desembolsos financeiros, de realização de atividades--meio, de entrega de produtos e de inferência de resultados dos programas junto a seus públicos--alvo.

Partindo da lógica da intervenção dos programas e ações, é necessário dispor-se de medidas que permitam acompanhar o esforço governamental da alocação de recursos aos possíveis efeitos na sociedade. Os indicadores de monitoramento se prestam a apresentar um retrato da realidade social brasileira, suas particularidades, assim como retratar a evolução do panorama social, econômico

e demográfico de uma localidade ou região, e antecipar, com alguma presteza, as informações cruciais para correção de rumos ou ações contingenciais.

Nesse contexto, a Sagi necessitava estruturar uma proposta pragmática de sistema de indicadores organizada de forma sintética e mais adequada ao uso analítico pelos diferentes gestores. É preciso encontrar um ponto de equilíbrio entre o “caos informacional”, potencialmente gerado por sistemas de monitoramento construídos de baixo para cima (em que participam inicialmente técnicos e gestores de base e, depois, de níveis táticos e mais estratégicos), e a pobreza analítica das propostas desenvolvidas de cima para baixo. Ademais, a dificuldade decorrente da desagregação entre diferentes sistemas de informação (com distintas periodicidades, abrangência territorial e finalidades) representava uma dificuldade operacional em gerar indicadores sociais de forma ágil e sistêmica para acompanhamento regular da efetividade do plano.

As características de um sistema de monitoramento dependem de escolhas metodológicas não triviais, como aponta (Vaz 2009)¹. Para o autor, o sistema terá características diferentes em função de decisões quanto ao que deve ser monitorado, ao tipo de unidade organizacional acompanhada, fontes de dados usadas etc. (Quadro 1).

Quadro 1: Decisões metodológicas e operacionais envolvidas na especificação de um Sistema de Monitoramento

- O que deve ser monitorado? Execução orçamentária, processos e atividades e/ou resultados?
- Qual a unidade de monitoramento? Unidades organizacionais (quem faz)? Programas (o que se faz)? Projetos (o que é mais prioritário)?
- Qual o escopo do monitoramento? Gerencial ou analítico?
- Quais as fontes e a periodicidade das informações?
- Como se dividem as responsabilidades para sua manutenção periódica? Qual o papel das unidades organizacionais temáticas e da área de informática?
- Qual o nível de centralização e de acesso? Restrito, seletivo ou aberto ao público?
- Qual o nível de articulação do sistema às rotinas de tomada de decisão?

Um sistema de indicadores de monitoramento não é um sistema de gestão operacional do programa, que provê acesso aos incontáveis registros diários e individuais de operação de convênios, prestação de serviços, recursos transferidos, projetos e atividades concluídas. Um sistema de monitoramento vale-se do(s) sistema(s) de gestão dos programas para buscar informações, integrá-las segundo unidades de referência comum (município, escola etc.), sintetizá-las em indicadores e conferir-lhes significado analítico. Ao apresentar informações sintetizadas na forma de indicadores, que podem ser analisados no tempo, por regiões e públicos-alvo, ou que podem ser comparados com metas esperadas, os sistemas de monitoramento permitem ao gestor avaliar se os diversos processos e as inúmeras atividades sob sua coordenação estão se “somando” no sentido preconizado. Um sistema de monitoramento não é, pois, um conjunto exaustivo de medidas desarticuladas, mas uma seleção de indicadores de processos e ações mais importantes (Quadro 2).

Quadro 2: Premissas para escolha de indicadores de monitoramento

- O conjunto de indicadores não se pode pretender exaustivo e deve ser equilibrado entre as dimensões da exclusão social (saúde, educação, moradia etc.). Um conjunto muito amplo de indicadores leva à perda de objetividade, perda de transparência e credibilidade.
- Os indicadores devem ter uma interpretação normativa claramente definida (para monitorar a exclusão social, a taxa de desemprego cumpre tal requisito; já um indicador de produtividade do trabalho, não).
- Os indicadores devem ser mutuamente consistentes, isto é, não devem sugerir tendências inconsistentes (indicadores de desigualdade, como o Índice de Gini e a Proporção de Massa Salarial Apropriada, podem ter comportamentos diferentes ao longo do tempo, já que medem aspectos distributivos diferentes).
- Os indicadores devem ser inteligíveis e acessíveis a toda a sociedade. São preferíveis medidas simples, de fácil entendimento. Deve-se resistir às simplificações indevidas (indicadores sintéticos).

Um sistema que não provê acesso orientado às centenas de indicadores disponíveis talvez não se preste ao propósito de monitoramento (ainda que possa ser útil como base de dados para estudos avaliativos *a posteriori*). Também não se presta ao monitoramento um sistema em que a informação não está organizada segundo o nível de relevância operacional-estratégica do gestor usuário. Ao gerente de processos operacionais básicos, deve estar disponível a informação essencial para o bom desempenho das atividades de seus coordenados. Ao gestor mais estratégico, devem estar disponíveis indicadores que lhe permitam acompanhar os macroprocessos segundo o modelo lógico do programa (JANNUZZI, 2011)².

Para um e para outro gestor, os indicadores devem ser os pertinentes à sua esfera de decisão, ajustados à referência temporal e territorial que lhes compete e interessa. Nesse sentido, há um reconhecimento, no âmbito do MDS, da necessidade de construção e consolidação de ferramentas de integração de dados que permitam construir painéis de indicadores de forma customizada, possibilitando, inclusive, acesso a informação mais detalhada, se assim o gestor o desejar.

O programa deve ser especificado segundo as boas práticas e técnicas de planejamento de projetos, contemplando um desenho lógico de encadeamento de atividades e etapas. Tal sistema deve conseguir oferecer evidências acerca da execução do gasto, da produção, eficiência e qualidade dos serviços, do consumo e usufruto por parte do público-alvo e, se possível, antecipar dimensões impactadas pelo programa. Isto é, um adequado sistema de monitoramento deve prover indicadores de insumo, processo, resultado e possíveis impactos do programa.

Descrição da iniciativa e da inovação

O Departamento de Monitoramento (DM) da Sagi é a unidade responsável pelo monitoramento dos programas do MDS e ganha centralidade na construção da estratégia de monitoramento analítico do Plano Brasil Sem Miséria, em cooperação com a Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza (Sesep). Valendo-se de diferentes fontes de dados – censos demográficos, as edições da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), Relação Anual de Informações Sociais (Rais), registros de programas do MDS e de outros ministérios e outras pesquisas do Sistema Estatístico Nacional – e de variados procedimentos estatísticos e de integração de dados, o departamento tem criado um sistema com conjunto amplo de indicadores, que permitem aos gestores dos três níveis de governo acompanhar as ações do plano com grande detalhe temático e geográfico.

No bojo de suas atividades, centra-se o esforço para a realização de um monitoramento que reúne informações sintéticas e que dialoga com a proposta de acompanhamento das metas de inclusão social nos países da Comunidade Europeia, na lógica de estruturação em níveis de painéis articulados (ATKINSON et al., 2005)³, como se vê na Figura 1.

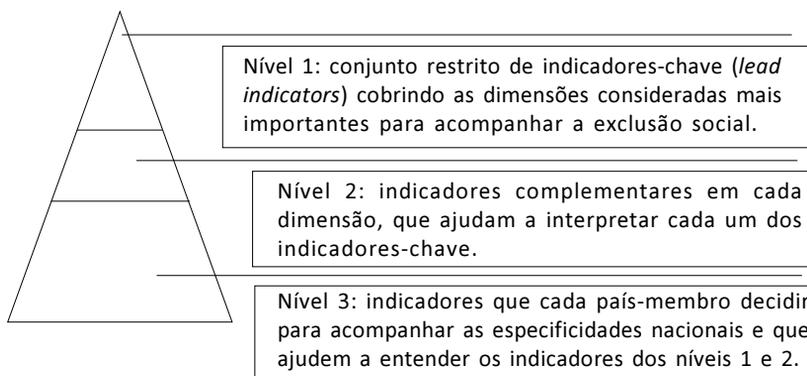


Figura 1: Organização de Painéis de Indicadores em SM&A

Enquanto exercício análogo à experiência citada, a estratégia de monitoramento desenvolvida no DM parte da definição de três níveis para os indicadores trabalhados:

- **Indicadores-chave:** os principais indicadores de insumos, produtos e resultados dos programas e ações estratégicos do plano.
- **Indicadores complementares:** auxiliam na interpretação dos indicadores-chave. Podem ser recortes que detalhem ou especifiquem o indicador-chave ou outros indicadores que complementem a análise do fenômeno que o indicador pretende medir.
- **Indicadores conjunturais/contextuais ou suplementares:** não estão necessariamente relacionados aos produtos e resultados imediatos dos programas do plano, mas sinalizam impactos e permitem acompanhar conjunturas relacionadas às condições ou restrições de execução dos programas, assim como, aos efeitos esperados desses.

Definido o referencial teórico, a concepção e o desenvolvimento da estratégia de monitoramento do Departamento de Monitoramento (DM) foram ancorados, primeiramente, na definição da estrutura/arquitetura do banco de dados, no que concerne às granularidades temporais e territoriais dos indicadores que iriam compô-lo; segundo, na definição de uma metodologia de documentação sintética e acessível dos metadados; e, por fim, no estabelecimento da manutenção da memória das rotinas de extração, construção e carga de indicadores para fins de angariar eficiência na atualização dos mesmos. Afinal, um sistema de indicadores de monitoramento deve subsidiar tempestivamente os gestores nos processos de acompanhamento e análise dos indicadores afetos ao desempenho das ações e programas.

Partindo da arquitetura do banco de dados da Matriz de Informações Sociais, o DM estruturou um banco de dados ampliado, sua estrutura de tabelas com a inclusão da granularidade nacional e regional, e desenvolveu

uma metodologia de extração, geração e carga de indicadores que permitisse uma interação acessível e inteligível aos seus técnicos nas rotinas de alimentação do banco, o que, conseqüentemente, tornou eficiente a análise de conteúdo e pertinência dos indicadores nas aplicações de monitoramento. Com uma equipe majoritariamente composta de técnicos e consultores especialistas em indicadores, era necessária a consolidação das rotinas de trabalho voltadas à análise de indicadores e menos nas rotinas de carga.

O gerenciamento do banco de dados é feito por meio de uma aplicação de gestão/documentação de metadados e carga de dados. Na aplicação, as variáveis estão distribuídas em tabelas e estas estão documentadas em formulários compostos pelas informações relativas ao tema, periodicidade, unidade de análise, fonte, descrição, observações adicionais, agregações temporais e territoriais e categoria das variáveis que a compõem (Figuras 2 e 3).



Figura 2: Gestor de metadados e carga de dados

GESTÃO DE METADADO

Tema: Mercado de Trabalho Novo tema: _____

Subtema: Quantidade de vínculos empregatícios em ocupações formais

E-mail do responsável: marconi.sousa@mds.gov.br (e-mails separados por vírgula)

Nome da tabela: Quantidade de vínculos empregatícios em ocupações formais

Periodicidade da pesquisa: Anual

Unidade: Vínculos empregatícios formais

Dados negativos:

Fonte: MTE, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)

Descrição: _____

Observação: _____

Granularidade das variáveis

Dados agregados por	Ano	Mês
Município	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Estado	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Região	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
País	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Número variáveis:

ANO_MU	Variável	Rótulo (Label)	Categoria	Descrição
1.	v1	Quantidade de vínculos empregatícios em ocupaçã	Número	Quantidade de vínculos

Figura 3: Formulário de documentação dos metadados da tabela

Importante ressaltar que o sistema de sinaleiras apresenta a distância temporal para a data da última atualização da tabela, mas não leva em consideração os cronogramas de disponibilização dos registros/pesquisas de suas respectivas instituições produtoras. Dessa forma, funciona como informação adicional para alguns dados, por exemplo, Censo Demográfico do IBGE, pesquisa decenal e, para dados mensais, funciona como sistema de

alerta para atualização dos dados (ex.: Cadastro-Geral de Empregados e Desempregados (Caged) do MTE).

O processo de carga é feito por meio de arquivos-texto (*comma separated values – csv*), que são compostos de colunas com o código das unidades territoriais utilizadas pelo IBGE, mês, ano e as variáveis da tabela. Cada tabela tem seu respectivo arquivo-texto e a aplicação espelha essas informações no banco de dados que está em formato *postgres*. Dessa forma, toda interação dos técnicos do DM com as atividades de carga de dados pode ser feita por meio de leitores de planilhas (Excel, Open Office, Numbers etc). Por fim, a aplicação tem o módulo de visualização da tabela, com funcionalidades de geração de gráficos e extração de planilhas (Figura 4).



Figura 4: Visualizador de dados

Definida a arquitetura de banco de dados e os procedimentos para sua alimentação, cada tabela do banco tem sua respectiva documentação relativa aos procedimentos da rotina de extração e cálculo de seus indicadores/variáveis. Essas rotinas são desenvolvidas ou a partir dos microdados dos registros/pesquisas, ou a partir de extrações de indicadores já calculados pelas instituições produtoras em seus canais oficiais de disseminação. As rotinas realizadas com os microdados são documentadas em textos instrucionais, definindo etapas do processo e

localização física dos arquivos nos computadores do departamento, assim como em *scripts/sintaxes* de programação de aplicações de *softwares* de estatística.

Atualmente, o banco tem mais de 1.500 variáveis de diversos registros administrativos de programas e de pesquisas do Sistema Estatístico Nacional (Tabela 1 e Quadro 3).

Tabela 1: Distribuição das variáveis/indicadores do Banco de Dados do Departamento de Monitoramento, segundo área temática

Área temática	Quantidade de variáveis/indicadores
Assistência Social	180
Busca Ativa	2
Condicionalidades	53
Demografia	99
Desigualdade	30
Economia	61
Educação	208
Inclusão Produtiva	10
Mercado de Trabalho	225
Previdência Social	12
Saúde	76
Segurança Alimentar e Nutricional	351
Transferência de Renda	192
Total	1530

Quadro 3: Relação das principais bases de dados trabalhadas, segundo fonte

Fontes de dados
Aneel, Dados agregados de beneficiários da tarifa social de energia elétrica.
Anvisa, Programa de Análise de Resíduos de Agrotóxicos em Alimentos (Para).
Anvisa, Programa de Análise de Resíduos de Medicamentos Veterinários em Alimentos de Origem Animal (Pamvet).

CAIXA, Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).
CAIXA, Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família (PBF).
Conab, Programa Brasileiro de Modernização do Mercado Hortigranjeiro (PROHORT).
Dieese, Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos.
IBGE, Censo Agropecuário.
IBGE, Censo Demográfico.
IBGE, Contas Nacionais / Produto Interno Bruto dos Municípios.
IBGE, Pesquisa da Pecuária Municipal.
IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic).
IBGE, Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF).
IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).
IBGE, Produção Agrícola Municipal (PAM).
IBGE, Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura.
IBGE, Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (INPC e IPCA) e o Índices de Preços ao Produtor (IPP).
Inep, Censo da Educação Superior.
Inep, Censo Escolar.
MDA, Folha de Pagamento do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.
MDA, Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP).
MDIC, Balança Comercial – Aliceweb 2.
MDIC, Cadastro de Microempreendedores Individuais.
MDS, Censo do Sistema Único de Assistência Social (Censo Suas).
MDS, Folha de Pagamentos de Serviços Socioassistenciais de Proteção Especial.
MDS, Folha de Pagamentos do Serviços Socioassistenciais da Proteção Social Básica.
MDS, Registro de Atendimentos e Serviços da Assistência Social (Regatas).
MDS, SigCisternas.
MDS, Sistema de Acompanhamento das Condicionalidades (Sicon).
MEC, Sistema de Pré-matrículas do Pronatec (SPP).
MF, Transferências Constitucionais.
MPS, Benefícios Ativos do Benefício de Prestação Continuada (BPC).
MS, Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde (PNDS).

MS, Pesquisa Nacional de Prevalência de Aleitamento Materno nas Capitais e Distrito Federal.

MS, Sistema de Informações de Nascidos Vivos (Sinasc).

MMA, Folha de Pagamentos do Programa de Apoio à Conservação Ambiental / Bolsa Verde.

MPS, Aeps Infologo MS, Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM).

MS, Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan).

MTE, Cadastro-Geral de Empregadores e Empregados (Caged).

MTE, Relação Anual de Informações Sociais (Rais).

O banco de dados do departamento alimenta as aplicações de monitoramento que estão disponibilizadas em três plataformas: Data Social (Dados e Boletins), Painel de Indicadores de Acompanhamento da Conjuntura e Programas Sociais e o Painel de Monitoramento do Plano Brasil Sem Miséria. Além desse conjunto sistêmico de aplicações, o banco de dados também é ferramenta de consulta do departamento para elaboração de estudos técnicos pontuais. Apesar de o banco não ser exaustivo nas possibilidades de recortes e análises que os microdados dos registros/pesquisas oferecem, o seu conjunto estruturado de indicadores otimiza o trabalho rotineiro de análise, ao evitar redundância de processamento de indicadores recorrentes nos conteúdos trabalhados no âmbito do ministério e do Plano Brasil Sem Miséria.

Uma das plataformas compostas pelos indicadores é o portal Data Social, que disponibiliza dados e indicadores para elaboração de diagnósticos atualizados e para monitoramento das políticas e programas do ministério, além de informações de contexto social, demográfico e econômico de municípios, estados, regiões e Brasil. Dados e indicadores acerca da estrutura de gestão de programas, do dimensionamento e características dos públicos-alvo das políticas, dos insumos, entregas e resultados dos programas, dos serviços e ações do ministério podem ser consultados nos componentes

temáticos do portal, disponíveis para acesso de técnicos, gestores e população em geral na página da secretaria.

A plataforma está dividida em seis conjuntos temáticos de indicadores: Data SED (principais dados e indicadores da área social, econômica e demográfica), Data CAD (dados do Cadastro Único para Programas Sociais e do Programa Bolsa Família), Data CON (dados sobre as condicionalidades de educação e saúde de beneficiários do Programa Bolsa Família), Data SAN (dados sobre contexto e programas de segurança alimentar e nutricional), Data Suas (dados sobre equipamentos, recursos humanos e serviços da assistência social) e Data INC (dados sobre mercado de trabalho e ações em inclusão produtiva).



Figura 5: Data Social



Figura 6: Boletins automatizados

Além dos indicadores, a aplicação disponibiliza boletins municipais temáticos, com conteúdos analíticos textuais e gráficos, para os 5.570 municípios brasileiros. Os boletins foram desenvolvidos no departamento por meio de programações que estabeleciam relações condicionais entre indicadores e conteúdos textuais, possibilitando a geração automatizada de relatórios municipais personalizados. Nesse sentido, a estruturação documentada dos indicadores/variáveis do banco de dados do departamento foi crucial para fomentar a produção de boletins analíticos automatizados.

Quadro 4: Relação de boletins produzidos pelo departamento até junho de 2013

Boletim	Conteúdo
Brasil Sem Miséria no seu município	Conjunto de indicadores referentes às ações que compõem o Plano Brasil Sem Miséria.
Subsídios para elaboração do PPA municipal	Conjunto básico de indicadores para subsidiar o gestor municipal na elaboração do Plano Plurianual 2014-2017.
Panorama municipal segundo Censo Demográfico 2010	Conjunto básico de indicadores para fornecer um panorama municipal.
Extrema pobreza segundo Censo Demográfico 2010	Análise da população em situação de extrema pobreza no município.
Diagnóstico socioterritorial	Conjunto básico de indicadores acerca de características demográficas, econômicas e sociais dos Municípios, para elaboração de um diagnóstico situacional que sirva de aporte à atuação da assistência social.
Elaborando um diagnóstico para gestão municipal	Sugestões para o gestor elaborar um diagnóstico para gestão de políticas e programas sociais em âmbito municipal.
Mercado de trabalho segundo o Censo Demográfico 2010	Distribuição das pessoas ocupadas no mercado de trabalho.
Dinâmica das ocupações formais segundo Rais	Vagas no mercado formal de trabalho para gestor no planejamento de oferta de cursos de qualificação.
Inclusão produtiva segundo Censo Suas	Análise da oferta de cursos por parte da gestão de assistência social e ações de geração de trabalho e renda e qualificação profissional.

Integrado à plataforma do Data Social, também se encontra o Painel de Indicadores de Acompanhamento da Conjuntura e Programas Sociais, que pode ser acessado diretamente do *site* institucional da Sagi. Essa aplicação apresenta painéis de indicadores de conjuntura relacionados à educação, mercado de trabalho, indicadores analíticos de desigualdade e pobreza e uma síntese de indicadores de programas, benefícios e serviços gestados pelo ministério. Esses painéis têm o intuito de captar/dimensionar os esforços realizados pelo ministério e os efeitos alcançados.

Por fim, o departamento desenvolve e alimenta a aplicação Painel de Indicadores de Monitoramento do Plano Brasil Sem Miséria (Monib) para o acompanhamento gerencial e analítico das ações do plano em nível nacional, regional, estadual e municipal, dispondo de indicadores específicos de entregas e dos efeitos das mesmas. Conta com as mesmas funcionalidades do Painel de Indicadores de Acompanhamento da Conjuntura e Programas Sociais, diferenciando-se na composição de indicadores.



Figura 7: Painel de Indicadores de Acompanhamento



Figura 8: Painel de Indicadores de Monitoramento do Plano BSM (Monib)

Um aspecto importante a ser elucidado sobre o Monib é relativo à crescente introdução de indicadores construídos a partir da integração de dados provenientes do Cadastro Único, com outras fontes de informação de registros de programas governamentais.

De forma incremental, o departamento vem construindo indicadores que tenham a especificidade que o desenho do Plano Brasil Sem Miséria exige, a partir de sua estruturação nos eixos de transferência de renda e acesso a serviços e inclusão produtiva. Indicadores que permitam a captação das interações de cobertura das ações desses eixos, especialmente as focalizadas exclusivamente nas famílias extremamente pobres são de crucial importância para o monitoramento de uma atuação intersetorial sistêmica, como a do plano. Nesse sentido, há um amplo esforço de desenvolvimento de domínio e aprimoramento de metodologias determinísticas e probabilísticas de pareamento de registros individualizados.

Concepção da inovação e trabalho em equipe

A inovação é o desenvolvimento de uma rotina de trabalho voltada à construção dos indicadores e de suas aplicações, em forma de painéis,

tabulações ou boletins, evitando o reducionismo da atividade de monitoramento apenas à disponibilização da informação. Nesse sentido, a customização da ferramenta de gestão e de carga de dados por meio de planilhas foi crucial para a horizontalização da atividade entre todos os técnicos.

O departamento conta com uma equipe multidisciplinar, na qual todos estão envolvidos em diferentes níveis na atualização regular e periódica dos indicadores, assim como na construção de indicadores e de painéis de indicadores. Dessa forma, a gestão por processo adotada estimula a tempestividade de resposta e a construção de soluções ágeis às demandas inerentes à execução do plano.

Objetivos da iniciativa

O objetivo da Estratégia de Monitoramento Analítico do Plano Brasil Sem Miséria e Programas do MDS é orientar, tempestivamente, a tomada de decisão, aperfeiçoando a gestão na apropriação de indicadores e painéis como ferramenta crucial de trabalho, seja no acompanhamento dos processos, produtos e resultados das ações e programas, seja nas atividades de planejamento.

Público-alvo da iniciativa

A estratégia conta com diferentes públicos e, por isso, a necessidade de diferentes aplicações para a sistematização dos indicadores. No caso, os gestores dos três níveis de governo, os acadêmicos e a sociedade civil são contemplados enquanto público usuário dos indicadores de monitoramento da estratégia.

Para os gestores municipais, há grande esforço de disponibilização dos indicadores na plataforma do Data Social e nos boletins. Para esse público, nem sempre as informações macro conjunturais são as essenciais para o

monitoramento dos programas no âmbito municipal. Como exemplo desse esforço, no Encontro Nacional com Novos Prefeitos e Prefeitas – Municípios Fortes, Brasil Sustentável, realizado entre 28 e 30 de janeiro de 2013, foi lançado o Portal Brasil Sem Miséria no Seu Município, contando com atendimento personalizado para mais de mil prefeitos, gestores e assessores municipais por meio dos boletins desenvolvidos pelo Departamento de Monitoramento.

Para gestores estaduais e federais (no âmbito do MDS), as plataformas utilizadas são o Painel de Acompanhamento de Indicadores de Conjuntura e Programas Sociais (PIC) e o Painel de Monitoramento do Plano Brasil Sem Miséria (Monib). Para o público acadêmico e a sociedade civil, o Data Social e o PIC são as aplicações disponibilizadas.

Ações e etapas da implementação

As etapas de implementação da estratégia podem ser sintetizadas conforme apresentadas no fluxograma (Figura 9).

Descrição dos recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos

A Estratégia de Indicadores de Monitoramento do Plano Brasil Sem Miséria e Programas do MDS foi concebida e desenvolvida no Departamento de Monitoramento (DM). O DM conta com recursos humanos e infraestrutura previstos no próprio orçamento.

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

A iniciativa não provocou gastos não previstos para sua implementação. A estratégia partiu do aprimoramento e da reformulação de ferramentas informacionais já existentes na Sagi e, para tal, utilizou-se da capacidade instalada do departamento.

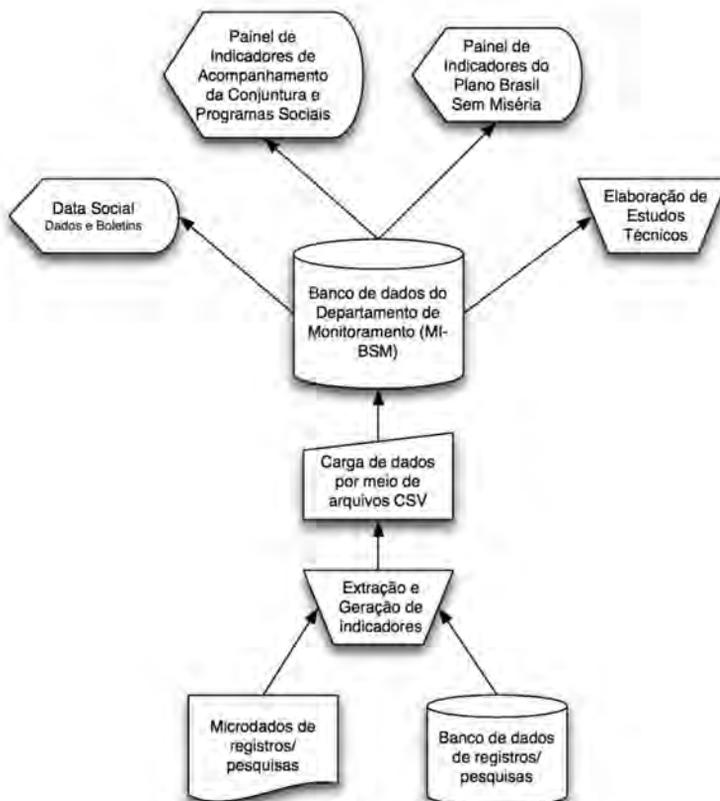


Figura 9: Fluxograma das etapas da estratégia de monitoramento

Monitoramento e avaliação da iniciativa

O monitoramento e a avaliação da iniciativa têm sido realizados por meio de relatórios de acessos às aplicações de monitoramento da estratégia e por meio da contabilização das demandas internas de cálculo de indicadores, geração de painéis, construção de boletins automatizados, elaboração de estudos técnicos e estudos avaliativos.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

- Disseminação do conhecimento por meio de 21 estudos técnicos e resultados de cinco estudos avaliativos em andamento.
- Desenvolvimento de uma aplicação de gestão e carga de dados (Upload 2.0).
- Desenvolvimento de duas aplicações de monitoramento (Monib 2.0 e Data Social 2.0).
- Desenvolvimento de técnica de automação na geração de boletins com base em programação de Macros em VBA.
- 1.557 variáveis carregadas no banco de dados do departamento (MI-BSM).

Obstáculos encontrados e soluções adotadas

- Dificuldade de definição metodológica nas rotinas de documentação dos *scripts*/sintaxes de análises de dados e geração de indicadores. A solução foi a definição de conceito de programação por etapas e documentada por texto instrucional-padrão.
- Dificuldade na definição da metodologia de nomenclatura de variáveis. A solução adotada foi a construção conjunta das regras de documentação e organização na equipe.

Fatores críticos de sucesso

Podem ser citados:

- Documentação dos processos de carga de dados e elaboração de indicadores, aperfeiçoando a gestão por processos e o fortalecimento institucional, sem dependência de insumos externos para gestão do sistema.
- A capacitação técnica da equipe com *expertise* em *softwares* estatísticos, métodos de análise estatística, indicadores, monitoramento de políticas públicas e programação.

- O uso e a disseminação do sistema de indicadores, em boletins, estudos técnicos e nas aplicações de monitoramento desenvolvidas.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação em gestão?

A estratégia conta com premissas metodológicas de uso dos indicadores e de sistematização desses voltadas ao subsídio tempestivo, à gestão das ações e programas do plano em plataformas adaptadas aos níveis operacionais dos gestores. Em termos práticos, é a sistematização de indicadores multitemáticos e de diferentes fontes de dados em uma mesma plataforma de monitoramento; assim como a articulação desses, do ponto de vista das relações causais, da complementaridade e da especificação entre os indicadores.

Por fim, oferece soluções de consulta fácil e comparada de indicadores atualizados em tabelas, gráficos e relatórios para as unidades geográficas e temporais que a granularidade do banco gestado comporta. Para um usuário de uma aplicação de monitoramento, é importante acessar o valor mais atual de um dado indicador e, concomitantemente, observar seu comportamento no tempo, inferir tendências e, dentro do possível, ser auxiliado por um sistema de alertas.

Responsável

Paulo de Martino Jannuzzi

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Endereço

Esplanada dos Ministérios, Bloco A, Sala 307

Brasília-DF

CEP 70.054-906

Telefone: (61) 2030 1501

paulo.jannuzzi@mds.gov.br

Data do início da implementação da iniciativa

Agosto de 2011

Notas

¹ VAZ, J. C. O monitoramento do planejamento governamental em ambientes complexos: decisões e requisitos. In Cadernos EIAPP, Reflexões para Ibero-America: Planejamento Estratégico. Brasília: ENAP, p. 37-44, 2009.

² JANNUZZI, P. M. Monitoramento Analítico como ferramenta para aprimoramento da Gestão de Programas Sociais. Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação N. 1 (2011). Brasília, DF. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Gestão da Informação, p. 36-65, 2011.

³ ATKINSON, T. et al. Social Indicators: the EU and Social Inclusion. Oxford: Oxford Univ. Press, 2005.

Área temática

Gestão da informação

SargSUS: Sistema de Apoio à Construção do Relatório Anual de Gestão do SUS

*Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa
Ministério da Saúde (MS)*

O Sistema de Apoio à Elaboração do Relatório Anual de Gestão do SUS (SargSUS) consiste em uma ferramenta eletrônica desenvolvida em meados de 2009, pela Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde (SGEP/MS). A natureza inovadora do sistema SargSUS está na possibilidade concreta que sua utilização tem de promover a integração das ações dos diversos setores das secretarias de saúde, quando da elaboração do Relatório de Gestão, integração das informações existentes em bases de dados distintas, da indução do processo de articulação dos instrumentos de planejamento, qualificando a tomada de decisão. Outro aspecto a ser destacado diz respeito ao apoio à participação e ao controle social e subsídio ao trabalho, interno e externo, de controle e auditoria, fazendo com que, em 2013, 100% dos gestores do SUS adotassem a ferramenta para a prestação de contas junto aos conselhos de saúde.

Caracterização da situação anterior e identificação do problema

O processo de institucionalização do Sistema Único de Saúde (SUS), como política de caráter federativo e intergovernamental, gradualmente vem estabelecendo as novas competências e responsabilidades de gestão setorial, que implicam constantes negociações e pactuações intergestores; além de inovações conceituais, logísticas, tecnológicas e instrumentais, desenvolvidas em condições heterogêneas, diversas e plurais.

As novas responsabilidades com a gestão e o acompanhamento das políticas públicas em saúde, viabilizadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), requerem a incorporação das práticas de monitoramento, avaliação e controle como atividades capazes de subsidiar a tomada de decisão. Tais práticas devem ser incorporadas como atividades sistêmicas, podendo constituir-se em sinalizadores de modificação do modelo de gestão.

Um dos problemas permanentes dos gestores do SUS está vinculado ao processo de prestação de contas e como a organização das ações de monitoramento e avaliação da gestão pode subsidiar a organização das ações e serviços de saúde, permitindo aos órgãos de controle e aos conselhos de saúde um acompanhamento sistêmico das mudanças e entraves ao adequado funcionamento do sistema de saúde.

Vale destacar que o acesso aos resultados inerentes a esse processo constitui-se em poderoso instrumento de democratização da informação sobre objetivos, metas e resultados alcançados pelas instâncias de gestão do SUS que, ao tornar públicas e transparentes as avaliações realizadas, favorecem a participação e o controle social de ações e serviços prestados.

Sendo assim, com base nos trabalhos feitos pela Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP/MS), por meio do seu Departamento de Monitoramento e Avaliação da Gestão do SUS (Demags), teve como uma de suas iniciativas o apoio à construção do relatório anual de gestão do SUS. Os

dados do relatório apontavam que nos anos de 2007, 2008 e 2009, dos 5.564 municípios, dentro dos prazos legais, 42%, 48% e 52% informaram aprovação nos conselhos de saúde, respectivamente. No tocante aos Estados, para o mesmo período, tivemos respectivamente 19%, 11% e 19%, situação que evidenciou dificuldades na construção de um dos instrumentos importantes no ciclo do processo de planejamento.

Esse quadro, de certa forma, norteou a construção de um processo de cooperação envolvendo o Ministério da Saúde, por meio da SGEF, e os gestores municipais e estaduais, com o objetivo de subsidiar o desenvolvimento de metodologias e propiciar a construção de linhas para a qualificação das equipes gestoras em torno da construção do relatório de gestão (RAG) e sua vinculação com as práticas e processos de monitoramento e avaliação da gestão.

Outro aspecto relevante dessa agenda estratégica teve vinculação direta com o desenvolvimento de tecnologias envolvendo o uso da informação e da informática, tendo como um dos produtos o desenvolvimento de um sistema eletrônico que auxiliasse os gestores a construir o RAG de forma automatizada: o SargSUS.

Cabe destacar que o processo de desenvolvimento dos relatórios de gestão está regulamentado pela Lei nº 8.142/90 e pela Lei Complementar nº 141/2012. Além de comprovar a aplicação de recursos do SUS, os relatórios de gestão também apresentam os resultados alcançados com a execução da Programação Anual de Saúde e orientam, ainda, a elaboração de nova programação anual e eventuais redirecionamentos que se façam necessários no plano de saúde.

Até 2010, esses relatórios anuais eram elaborados tradicionalmente sem o auxílio de uma ferramenta eletrônica. Essa situação dificultava enormemente o processo de monitoramento e avaliação desses relatórios.

Descrição da iniciativa e da inovação

O Sistema de Apoio à Elaboração do Relatório Anual de Gestão do SUS (SargSUS) consiste numa ferramenta eletrônica desenvolvida em meados de 2009 pela Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde (SGEP/MS), em parceria com o Departamento de Informação e Informática do SUS (Datusus), contando com a participação das demais secretarias do Ministério da Saúde e dos representantes das secretarias estaduais e municipais, por meio de suas representações, respectivamente, o Conselho de Secretarias Estaduais de Saúde (Conass) e o Conselho de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), cujo objetivo é o de auxiliar os gestores da saúde na elaboração dos seus relatórios anuais de gestão.

Para a construção do sistema, foi feita uma ampla revisão sobre as normas vigentes que versavam sobre a construção dos relatórios de gestão, assim como o mapeamento de sistemas existentes que pudessem subsidiar o desenho da proposta e auxiliar na integração de informações estratégicas para os gestores e o controle social. Outro aspecto relevante foi o mapeamento de experiências estaduais e municipais com o processo de automatização dessas informações.

Como destacado anteriormente, em julho de 2009 foi realizado, no auditório da Organização Pan-Americana de Saúde (Opas), em Brasília, o evento Oficina do Sistema de Apoio à Gestão, para registro dos relatórios de gestão. Nesse evento, foram apresentadas as experiências estaduais e municipais sobre o acompanhamento do processo de construção do Relatório de Gestão e as propostas para construção de um sistema nacional de apoio à construção do RAG. A oficina contou com 60 participantes, incluindo representantes de 12 secretarias estaduais de saúde (SES), de 19 secretarias municipais de saúde (SMS), de 14 Cosems, e também da Comissão Intergestores Tripartite

(CIT), do Fundo Nacional de Saúde (FNS), da Organização Pan-Americana de Saúde (Opas), além de técnicos de 10 departamentos das secretarias do Ministério da Saúde (MS).

Após a oficina, os técnicos da SGEP e do Departamento de Informática do SUS (Datusus), em parceria com o Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus), iniciaram o desenvolvimento do sistema. Foram realizadas reuniões sistemáticas para definição da modelagem e funcionalidades do SargSUS. O término dos trabalhos culminou na conclusão da primeira versão do sistema, que foi testada por estados e municípios-piloto em uma nova oficina realizada em Brasília/DF, em novembro de 2009, ocasião em que participaram representantes de cinco capitais (Rio Branco, Salvador, Campo Grande, Rio de Janeiro e Curitiba), seis secretarias estaduais de saúde de estados-piloto (Acre, Bahia, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Paraná) e cinco municípios, cujos secretários municipais de Saúde eram presidentes dos Cosems nos estados-piloto (Jordão/AC, Vitória da Conquista/BA, Nova Andradina/MS, Areal/RJ, Terra Boa/PR, Itapema/SC), além dos municípios de Recife/PE, São Bernardo do Campo/SP, Betim/MG, Diadema/SP, Maringá/PR e do Estado do Rio Grande do Sul.

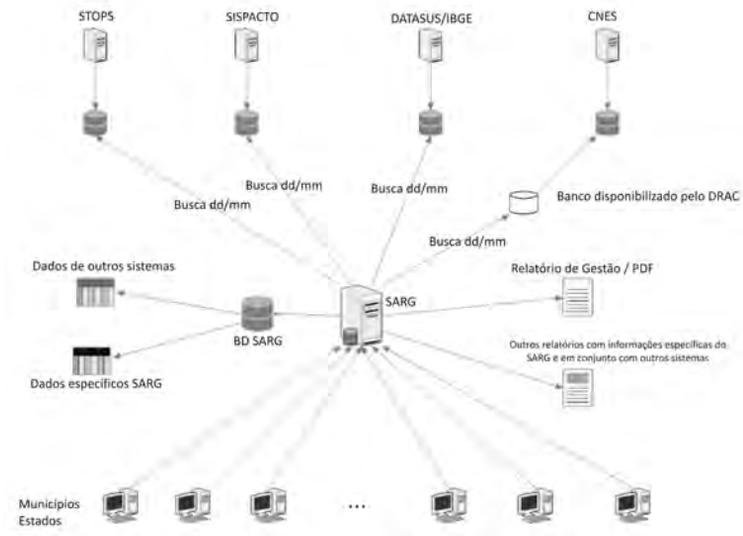
Além dessa oficina nacional, foram realizados sistematicamente encontros e visitas técnicas aos Estados para a disseminação do sistema, por meio de treinamento e instituição de referências técnicas estaduais e municipais para apoio à implantação no âmbito dos Estados, como também um conjunto de agendas envolvendo vários órgãos de controle como Tribunais de Contas, Controladoria-Geral da União e Ministério Público, além dos Conselhos Estaduais e Nacional de Saúde. O sistema foi amplamente discutido com os gestores estaduais e municipais, como também apresentado e discutido com o Conselho Nacional de Saúde. A discussão com os gestores se deu no âmbito do Grupo Técnico de Gestão, tendo as discussões início em meados de 2009 e só sendo levadas a

pactuação em outubro de 2010. Porém, como à época havia uma preocupação com que o sistema se tornasse de uso obrigatório, a pactuação não se realizou e o sistema continuou sendo desenvolvido e o processo de adesão estimulado. Em 2009, a adesão foi de menos de 20%, enquanto que, em 2010, foi de 60%; em 2011, depois de ampla discussão com os órgãos de controle externo que acompanhavam o uso do sistema e o amadurecimento da relação com os gestores municipais e estaduais, o SargSUS passou a ser exigido como de uso obrigatório, por meio da publicação do Acórdão do Tribunal de Contas da União nº 1459/2011 e da pactuação tripartite, em 15 de dezembro de 2011, retratada na Portaria MS/GM nº 575/2012.

Funcionando em *Webservice*, o SargSUS importa a maioria dos dados de outros sistemas de informação do SUS, utilizando o princípio da interoperabilidade: Aplicativo do Pacto pela Saúde (Sispacto), Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops), Sistema de Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (SCNES), Sistema de Informações Hospitalares do SUS (SIH-SUS) e Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), além de outros dados das bases do Datasus, como os dados demográficos oriundos originalmente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme a Figura 1.

Para ter acesso, é necessário o cadastramento prévio do usuário, indicado pelo secretário de saúde, no Cadastro de Sistemas e Permissões a Usuários CSPU/Datasus. O cadastro dos usuários estaduais é efetuado pelo Ministério da Saúde e o dos usuários municipais, pelas secretarias de estado da saúde (SES). Os conselhos de saúde são cadastrados pelas respectivas Secretarias de Saúde a que são vinculados, conforme a Figura 2.

Cabe destacar que hoje temos 100% dos municípios e conselhos de saúde cadastrados e aptos a construir, acessar e emitir parecer sobre o Relatório Anual de Saúde.



Fonte: MS/SGEP/DAI (SargSUS).

Figura 1: Estrutura funcional do SargSUS.

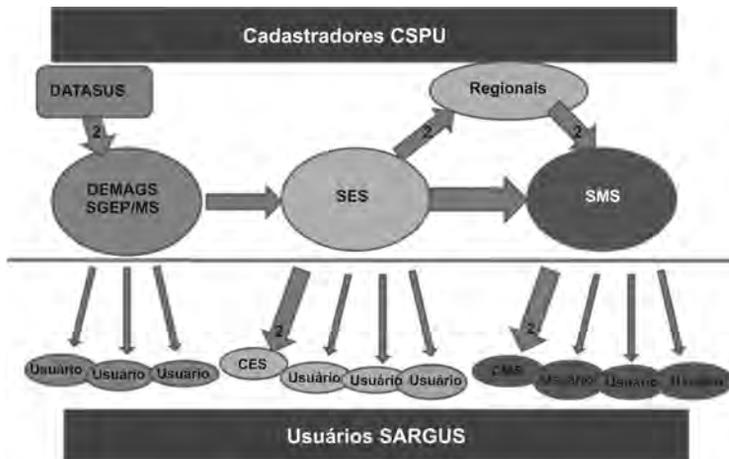


Figura 2: Fluxo de Cadastramento no SargSUS

A Figura 3 apresenta o fluxo da informação dos entes federados aos respectivos conselhos de saúde, e destes ao público em geral. No quadrante da esquerda, vemos que a partir do acesso inicial, pós-cadastro, o gestor acessa uma base de dados e formulários que lhe permitem construir eletronicamente seu relatório. Dessa forma, por meio do SargSUS, o gestor tem acesso a um conjunto prévio de dados e informações por meio de nove módulos integrados, que permitem a identificação da gestão, o acesso a dados demográficos e de morbimortalidade; rede física de saúde, pública e privada, prestadora de serviços ao SUS; profissionais do SUS; programação anual de saúde; indicadores de saúde pactuados e o resultado de sua *performance*; demonstrativo da utilização de recursos por blocos de financiamento e demonstrativo orçamentário por meio do Siops. Utilizando o sistema, o gestor pode construir análises parciais por módulo e uma análise e considerações gerais, antes de enviar por meio eletrônico o RAG para a apreciação do respectivo conselho. Ainda é possível armazenar no sistema documentos diversos como o plano de saúde e os relatórios dos anos anteriores. Ao concluir o preenchimento *on-line*, o sistema gera um arquivo em PDF que fica disponível para apreciação do conselho de saúde, que emite seu parecer com o *status* de aprovado, aprovado com ressalvas, não aprovado e solicitado ajuste.

Cabe destacar que, depois de concluído o processo de construção do RAG, por meio do SargSUS e finalizada a apreciação pelo respectivo conselho de saúde, todos os relatórios ficam disponíveis para acesso no endereço www.saude.gov.br/sargsus, no campo referente ao uso público, onde é possível acessar relatórios e planilhas com o *status* e a situação de cada estado e município, por ordem alfabética e organização regional, com dados de 2007 a 2013.

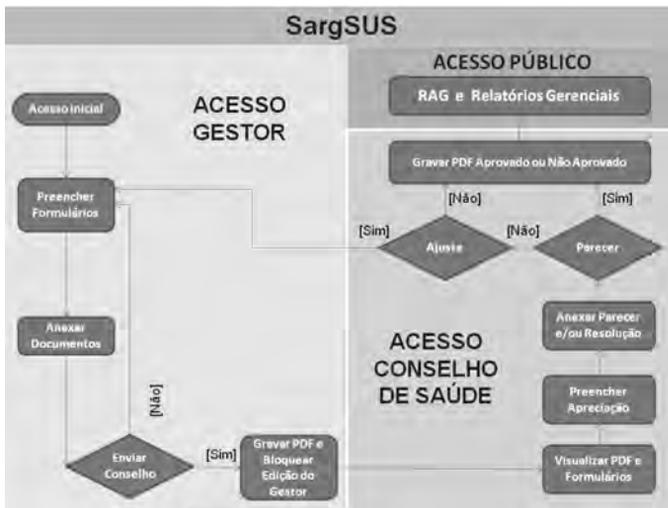


Figura 3: Fluxo de informações dos gestores para o Conselho de Saúde por meio do SargSUS



Figura 4: Página do SargSUS na internet

Concepção da inovação e trabalho em equipe

Como citado anteriormente, a ideia de desenvolver o sistema surgiu da necessidade de apoiar os gestores estaduais e municipais a cumprirem um preceito legal, qual seja, apresentar anualmente seu relatório de gestão aos conselhos de saúde.

O envolvimento da equipe técnica da SGEPI e das demais secretarias do Ministério da Saúde se deu de forma gradativa, sendo, para tanto, utilizados um conjunto de ações de sensibilização e evidenciação de fragilidades nesse processo, como também o mapeamento de sistemas e experiências em curso.

Como iniciativas inspiradoras, destacamos o protótipo da sala de situação desenvolvido pelo Datasus em meados de 2005, o Siops, que à época já estava consolidado entre os gestores estaduais e municipais, e as experiências dos Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, que tinham sistemas eletrônicos próprios, porém não eram *on-line*.

Objetivos da iniciativa

Objetivo-Geral

Fornecer aos gestores do SUS uma ferramenta informatizada, para facilitar a elaboração e o envio do Relatório de Gestão ao Conselho de Saúde, bem como dar publicidade às informações contidas e decorrentes desses relatórios.

Objetivos Específicos

- Fornecer aos gestores da Saúde uma ferramenta de trabalho facilitadora para a construção do Relatório de Gestão, oferecendo uma plataforma atrativa e interativa.
- Possibilitar aos gestores o cumprimento dos prazos legais de aprovação dos Relatórios de Gestão nos respectivos Conselhos de Saúde.

- Construir uma base de dados para a armazenagem e a disponibilização de informações estratégicas, necessárias à construção do Relatório Anual de Gestão, pelas Secretarias de Saúde.
- Facilitar o monitoramento da apreciação do Relatório de Gestão.
- Disponibilizar o acesso ao público das informações decorrentes da elaboração do Relatório de Gestão do SUS.

Público-alvo da iniciativa

- Gestores e Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde
- Gestor e Conselho Nacional de Saúde
- Órgãos de Controle Externo
- Cidadão em Geral

Ações e etapas da implementação

Etapas	Ações	Período
Levantamento dos atos normativos	Pesquisa sobre leis, decretos e portarias que tratavam da estruturação e fluxo do Relatório de Gestão no âmbito do SUS.	Janeiro a março de 2009
Identificação de evidências para a caracterização do problema	Levantamento de informações junto aos conselhos de secretarias municipais de saúde, seus conselhos representantes, secretarias de estado, conselhos de saúde e base de dados da Comissão Intergestores Tripartite, sobre o processo de apresentação do RAG junto aos conselhos de saúde.	
Mapeamento dos sistemas de informação utilizados pelos gestores	Identificação dos sistemas de informação utilizados pelos gestores do SUS para a construção dos relatórios de gestão.	
Identificação de experiências e processos existentes para dar suporte à construção do SargSUS	Mapeamento das experiências junto aos gestores estaduais e municipais, com uso de instrumentos e sistemas eletrônicos, como também a identificação de aplicativos aptos a qualificar o desenvolvimento do sistema.	Abril a julho de 2009
Criação de Grupo de Trabalho interno do MS para desenvolvimento do sistema	Instituição do GT composto por representantes do Departamento de Monitoramento e Avaliação da Gestão do SUS (Demags), Departamento de Auditoria do SUS (Datusus) e Departamento de Informação e Informática (Datusus), para a definição do desenho do sistema. Contratação de consultor.	
Discussão da proposta nos Colegiados do MS	Apresentação da proposta no colegiado da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa (SGEP), que, depois de validada, foi levada ao colegiado do ministro.	Março a julho de 2009

Etapas	Ações	Período
Instituição da Comissão Tripartite para discussão e pactuação da proposta	Instituição de Grupo Tripartite no âmbito da Câmara Técnica de Gestão da CIT, com a participação do Conass e Conasems, para a definição dos objetivos, escopo e finalidade do sistema com posterior pactuação na CIT.	Julho a dezembro de 2010
Realização da I Oficina Nacional	Realização de evento nacional para a discussão do escopo e dos objetivos do sistema com gestores estaduais e municipais. A oficina contou com 60 participantes, incluindo representantes de 12 secretarias estaduais de saúde (SES), de 19 secretarias municipais de saúde (SMS), de 14 Cosems, e também da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), do Fundo Nacional de Saúde (FNS), da Organização Pan-Americana de Saúde (Opas), além de técnicos de 10 departamentos das secretarias do Ministério da Saúde (MS).	Julho de 2009
Realização da II Oficina Nacional	Como seguimento da primeira oficina e fechado o escopo do sistema e o desenvolvimento da versão preliminar do aplicativo, foi realizada uma Segunda oficina. Foram convidados estados e municípios-piloto, no mês de novembro de 2009, em que participaram representantes de cinco capitais (Rio Branco, Salvador, Campo Grande, Rio de Janeiro e Curitiba), seis secretarias estaduais de saúde de estados-piloto (Acre, Bahia, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Paraná) e cinco municípios, cujos secretários municipais de saúde eram presidentes dos Cosems nos estados-piloto (Jordão/AC, Vitória da Conquista/BA, Nova Andradina/MS, Areal/RJ, Terra Boa/PR, Itapema/SC), além dos municípios de Recife/PE, São Bernardo do Campo/SP, Betim/MG, Diadema/SP.	Novembro de 2010
Construção de agenda estratégica com estados e municípios para implantação do sistema	Com base nos resultados das duas oficinas e com as discussões realizadas no âmbito da CT-Gestão da CIT, foi criada uma agenda de cooperação com os gestores estaduais e municipais por dentro da estrutura de implantação da política ParticpaSUS, no seu componente Monitoramento e Avaliação da Gestão. Foram definidos interlocutores estaduais para a implantação do sistema nos 26 estados e no Distrito Federal, para iniciar o processo de capacitação e cadastramento das equipes gestoras e dos conselhos de saúde.	Novembro de 2009
Lançamento do SargSUS e estratégia de divulgação	Realização do lançamento, em Brasília, da ferramenta na Oficina Nacional, contando com a representação de todos os Estados da Federação e dos Cosems. Construção de um plano de divulgação com produção de material informativo e a instituição da produção de notas técnicas, que começaram a ser divulgadas mensalmente durante as reuniões da CIT.	Março de 2010
Organização de agenda com os órgãos de controle externo	Foi realizada, durante todo o ano de 2010, uma série de encontros com o TCU, CGU e representantes do MPF para discutir a problemática dos processos envolvendo os instrumentos de planejamento no âmbito do SUS e o processo da prestação de contas, quando ficou clara a necessidade da disseminação e ampliação do acesso dos gestores ao SargSUS.	Março a novembro de 2010
Organização de videoconferência e realização de oficinas estaduais	Entre os meses de março a novembro, logo após o lançamento, e aproveitando os recursos descentralizados para os estados, por meio da Política ParticpaSUS, foram realizadas uma série de reuniões estaduais para o fortalecimento do cadastro e disseminação do uso da ferramenta pelos gestores estaduais e municipais. Em novembro de 2010, chegou-se a 40% de municípios cadastrados e alimentado o sistema. Cabe destacar que, além da realização das oficinas, ocorreu uma série de eventos promovidos pelo Conass, Conasems, instituições acadêmicas e órgãos de controle, em que a temática do processo de prestação de contas por meio do RAG tornou-se pauta permanente, servindo como espaço estratégico para a disseminação da proposta.	Março a novembro de 2010

Etapas	Ações	Período
Realização da primeira oficina nacional de avaliação do uso da ferramenta	Realizada em dezembro de 2010 em Brasília, serviu para avaliar o ritmo do processo de adesão e utilização da ferramenta por parte dos gestores estaduais e municipais, identificando os ajustes a serem feitos por parte da equipe de desenvolvimento.	Dezembro de 2010
Aprimoramento da ferramenta para a versão 2.0	Entre os meses de janeiro e março de 2011, a ferramenta passou por uma série de ajustes, com a criação de uma versão mais amigável e a estruturação de um portal de acesso ao gestor e ao cidadão, com a possibilidade de acesso direto aos relatórios analisados pelos conselhos de saúde, como também à produção de relatórios em tempo real sobre o nível de alimentação do sistema, em uma série histórica de 2007 a 2011. Vale destacar que, em 2011, a SGEF passou por uma reformulação em sua estrutura, tendo sido incorporadas a ela as estruturas do Datasus e do Departamento de Articulação Interfederativa (DAI), o qual passou a conduzir a gestão do SargSUS.	A partir de março de 2011
Organização de oficinas com as novas equipes gestoras estaduais	Tendo em vista a mudança na gestão estadual e o penúltimo ano dos governos municipais, assim como a necessidade de consolidar o processo de cadastramento e o uso da ferramenta, foram realizadas videoconferências e oficinas para a implementação do SargSUS. A SGEF, por meio da DAI, utilizou a estratégia de organização de um grupo de apoiadores institucionais vinculados aos Estados, com o objetivo de cooperar com o processo de qualificação e aprimoramento do uso da ferramenta. Sendo assim, em meados de 2011, conseguiu-se chegar à totalidade das SES, SMS e respectivos conselhos cadastrados, com 83,8% dos municípios brasileiros alimentando o sistema.	Março a maio de 2011
Retomada das discussões do GT de Gestão para a regulamentação da ferramenta em portaria	Em outubro de 2010, a proposta de regulamentação da ferramenta não foi pactuada na CIT, ficando sua utilização em caráter opcional, fato que dificultou sobremaneira o ritmo da adesão. Porém, o Decreto nº 7508, de junho de 2011, e a publicação do Acórdão do Tribunal de Contas da União nº 1459/2011 impulsionaram a retomada das discussões no GT de Gestão da CIT, levando à pactuação tripartite, em 15 de dezembro de 2011, por meio da Portaria MS/GM nº 575/2012, que institucionalizou o SargSUS como de uso obrigatório por todos os gestores.	Abril a dezembro de 2011
Consolidação do uso da ferramenta	Ressaltamos que o Decreto nº 7508, de junho de 2011, a publicação do Acórdão TCU nº 1459/2011, somados à regulamentação da EC-29, por meio da Lei Complementar 141, articulada à mobilização dos novos gestores municipais que assumiram as secretarias de saúde dos municípios a partir de 2011, impulsionaram o processo de consolidação do uso da ferramenta. Cabe destacar que o processo de qualificação no escopo da ferramenta e a atuação do MS, em parceria com o Conasems e o Conass, foram também fundamentais para a consolidação do uso do sistema que, em maio de 2013, foi alimentado por 100% dos municípios com relação ao RAG de 2011 e 80% com relação ao RAG 2012, dados referentes ao mês de julho.	Ano de 2012 até julho de 2013

Descrição dos recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos

O desenvolvimento do (SargSUS) contou com uma equipe de três técnicos de desenvolvimento do Datasus, um consultor externo para a modelagem do sistema, os quais vêm trabalhando desde 2010. Foram utilizados recursos

para a realização das oficinas de trabalho e viagens aos estados, onde os apoiadores institucionais realizaram oficinas e reuniões com equipes técnicas das SES e Cosems, no intuito de cooperar com a implantação da ferramenta. Como o desenvolvimento da ferramenta foi *on-line*, os estados e os municípios não tiveram nenhum gasto adicional para compra de equipamentos, precisando apenas identificar uma referência técnica para coordenar o processo de adesão e capacitação das equipes das secretarias municipais e dos conselhos de saúde.

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

Porque se conseguiu, em um curto espaço de tempo, desenvolver o sistema e disponibilizá-lo para as secretarias de saúde e conselhos, propiciando a construção dos RAG e facilitando a prestação de contas dos recursos de transferência fundo a fundo.

Monitoramento e avaliação da iniciativa

O processo de monitoramento e avaliação da iniciativa é feito de forma remota, por meio do próprio sistema que, em tempo real, registra a situação do *status* da utilização do sistema e de como os conselhos de saúde estão se posicionando quanto à natureza do relatório. Desde que foi instituído em 2010, periodicamente são feitos informes aos gestores estaduais e municipais, por meio de notas técnicas e envio de informações, utilizando a interface do próprio sistema para alertar aos gestores sobre o grau de adesão e *status* do relatório.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

Como todo sistema, o SargSUS foi sendo aprimorado ao longo dos anos de sua utilização, principalmente porque ele cumpriu o desafio de integrar mais

de oito grandes sistemas dos operados por 5.565 municípios, 27 estados e todas as áreas do Ministério da Saúde, utilizando o conceito de interoperabilidade. Os resultados quantitativos mostram que, mesmo sendo um sistema jovem, teve uma adesão rápida entre 2010 e 2012, quando saímos de 25% para 100% dos gestores estaduais e municipais, com os respectivos conselhos de saúde. Outro fato importante foi a ampliação do processo de alimentação do sistema, que alcançou, em maio de 2013, 100% de alimentação para 2011 e 80,3% com relação a 2012.

Obstáculos encontrados e soluções adotadas

Um dos principais obstáculos foi a dificuldade em construir a solução para interoperabilizar os sistemas que eram gerenciados por diferentes áreas do MS, situação superada com a criação de GT para construir a solução junto ao Datasus. A resistência ao uso da ferramenta, por receio de ela se tornar obrigatória, foi superada com um amplo processo de sensibilização e cooperação técnica com gestores e conselheiros, além da articulação com os órgãos de controle. A lentidão no processo de adesão e a baixa qualificação para o uso da ferramenta foram trabalhadas com a qualificação das referências técnicas dos Estados e Municípios e com a atuação junto a apoiadores institucionais, além da divulgação e realização de oficinas e videoconferências no intuito de capacitar as equipes gestoras.

Fatores críticos de sucesso

Podem ser destacados como fatores críticos de sucesso: a capacidade de desenhar o escopo da ferramenta desde o início com a equipe de TI; a ampla base de mobilização das equipes de gestores do MS que operam com uso de sistemas estratégicos; a articulação feita com os gestores estaduais e municipais e conselheiros de saúde; mudanças ocorridas quanto à exigência

da qualificação do processo de prestação de contas ; e ampliação da transparência das contas públicas da saúde.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação em gestão?

A natureza inovadora do sistema SargSUS está na possibilidade concreta que sua utilização tem de promover a integração das ações dos diversos setores das secretarias de saúde na elaboração do Relatório de Gestão, por meio da integração das informações existentes em bases de dados distintas e da indução do processo de articulação dos instrumentos de planejamento, qualificando a tomada de decisão. Outro aspecto a ser destacado diz respeito ao apoio à participação, ao controle social e subsídio ao trabalho, interno e externo, de controle e auditoria, como também o acesso seguro e rápido aos relatórios de gestão apresentados aos conselhos de saúde, independentemente da mudança de gestor e, por fim, o provimento dos meios para o aperfeiçoamento contínuo da gestão participativa e das ações e serviços prestados.

Responsável

André Luis Bonifácio de Carvalho
Diretor de Articulação Interfederativa

Endereço

Esplanada dos Ministérios, Bl. G, Ed. Sede, 2º andar, sala 221
Brasília-DF, CEP 70058-900
Telefone: (61) 3315 3093
andre.bonifacio@saude.gov.br

Data do início da implementação da iniciativa

Março de 2009

Área temática

Melhoria dos processos de trabalho

Criação do Banco Nacional de itens do Enade

*Diretoria de Avaliação da Educação Superior
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)*

A criação, implementação e gestão do Banco Nacional de Itens (BNI) do Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes (Enade) foi uma iniciativa do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para possibilitar a melhoria dos processos que envolvem a elaboração dos instrumentos de avaliação aplicados no exame. A iniciativa alcançou bons resultados em diversos aspectos, entre os quais destacamos a melhor qualidade dos instrumentos de avaliação, a ampliação da participação da comunidade acadêmica nas diversas etapas de construção dos instrumentos, o maior envolvimento e responsabilidade da equipe de servidores ao longo de todo o processo e a otimização da aplicação dos recursos financeiros.

Caracterização da situação anterior e identificação do problema

Uma das missões do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) é promover avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro. No âmbito da educação superior, a avaliação é regulamentada pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), nos termos do art. 9º, incisos VI, VIII e IX da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB).

Conforme preceituado no Sinaes, a avaliação do desempenho dos estudantes dos cursos de graduação é realizada mediante aplicação do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade). Essa avaliação tem por objetivo aferir o desempenho dos estudantes em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades para ajustamento às exigências decorrentes da evolução do conhecimento e suas competências para compreender temas exteriores ao âmbito específico de sua profissão, ligados à realidade brasileira e mundial e a outras áreas do conhecimento. A aplicação do Enade ocorre periodicamente de acordo com as áreas selecionadas a cada ano. A periodicidade máxima de aplicação do Enade aos estudantes de cada curso de graduação é trienal. Realizam a prova os estudantes concluintes de cada uma das áreas avaliadas pelo exame.

Para atingirmos níveis desejáveis de qualidade na educação superior, devemos considerar a prova do Enade como um importante e complexo instrumento de diagnóstico da situação educacional no País e de promoção da qualidade nos cursos de graduação. O exame contribui para uma gestão eficiente dos processos de ensino, uma vez que, por meio da verificação do desempenho dos estudantes, há possibilidade de reorientação dos currículos das instituições e de desenvolvimento de políticas de regulação, supervisão e financiamento da educação superior.

É importante salientar que o desempenho dos estudantes concluintes no Enade compõe o Conceito Preliminar de Curso (CPC), que é um indicador que orienta as avaliações *in loco* realizadas no âmbito do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). O CPC é uma medida da qualidade dos cursos e das instituições do País, utilizada tanto como referencial no desenvolvimento de políticas públicas para a Educação Superior quanto como fonte de consultas pela sociedade.

Para a aplicação de um exame de larga escala, antes de tudo, é necessário pensar a concepção do instrumento avaliativo que será utilizado. Ou seja, a prova a ser aplicada deve ser capaz de atender aos objetivos a que se propõe. Para realizar essa atividade o Inep conta, desde a concepção do exame em 2004, com o apoio das Comissões Assessoras de Área, responsáveis pela construção das diretrizes e matrizes de prova, que subsidiam a elaboração do exame. Até 2009, no que se refere à construção do instrumento avaliativo, o Inep restringia-se a coordenar essas comissões no processo de construção desses documentos. No entanto, a elaboração da prova era realizada por empresa ou consórcio de empresas contratado pelo Inep. A empresa era responsável por: serviços de treinamento de banca de especialistas, elaboração dos instrumentos de avaliação, aplicação das provas, processamento e análise dos resultados, elaboração e emissão de relatórios técnicos. As provas eram concebidas por bancas de elaboração de prova, contando com quatro professores por área, selecionados pela própria empresa, sem que houvesse uma ampla participação da comunidade acadêmica e do Inep na elaboração e montagem das provas.

As provas eram elaboradas de acordo com as orientações do Guia de Elaboração das Provas, de autoria da Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Daes/Inep), que era entregue à empresa no ato da assinatura do contrato. Contudo, o Inep não tinha condições de saber, previamente, se as recomendações do Guia e das matrizes seriam atendidas, pois só tomava conhecimento da prova no momento de sua aplicação.

O modelo até então adotado trazia dificuldades que prejudicavam o potencial do Enade como instrumento de gestão efetiva da qualidade na educação. Apresentamos a seguir algumas dessas dificuldades:

- menor confiabilidade na qualidade dos itens, pois o Inep não tinha controle sobre a construção ou quanto ao cumprimento de aspectos técnicos e formais, em decorrência da ausência de prévio acesso do Inep aos itens elaborados. Os itens só eram conhecidos pelo órgão no momento em que já eram apresentados na prova;

- menor controle da segurança da informação, principalmente considerando que os instrumentos de avaliação, até a data da aplicação, são documentos sigilosos;

- limitação da participação da comunidade acadêmica na elaboração dos instrumentos, o que se contrapõe aos preceitos do Sinaes. As bancas eram compostas por apenas quatro especialistas por área;

- ausência da garantia do cumprimento de padrões quanto à técnica/procedimentos/regras a serem utilizados no momento da construção/revisão dos itens;

- ausência de participação da equipe do Inep no processo de construção da avaliação, os servidores apenas acompanhavam a execução das etapas do contrato;

- maior gasto, pois o processo era mais oneroso ao órgão, tendo em vista o gasto com a contratação dos serviços.

No Inep, a unidade responsável pelo exame é a Diretoria de Avaliações da Educação Superior (Daes), por meio da Coordenação-Geral do Enade. Atualmente, a Coordenação-Geral do Enade é responsável por coordenar a elaboração e revisão de itens do BNI-Enade, além de definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a montagem dos instrumentos de avaliação aplicados no exame.

Descrição da iniciativa e da inovação

A partir dos problemas encontrados, fez-se necessário idealizar, sob uma perspectiva inovadora, um outro modelo metodológico de concepção da prova que pudesse modificar processos de trabalho de forma a tornar a atividade de elaboração da prova mais eficiente e permitir a construção de itens de alta qualidade. Para atender às necessidades do Inep, foi preciso considerar uma solução que trouxesse mais autonomia para o órgão, maior proximidade e controle sobre a construção do instrumento avaliativo, uma quantidade maior de informações técnicas sobre os itens utilizados nas provas, além de ampliar a interlocução do Inep com a comunidade acadêmica.

Considerando a oportunidade de melhoria da eficácia e eficiência dos serviços ofertados à sociedade, e tendo em vista os princípios da publicidade e transparência, economicidade, supremacia do interesse público e respeito à identidade e à diversidade das instituições de ensino superior (IES), foi implementado, no ano de 2010, o Banco Nacional de Itens da Educação Superior (BNI-Enade). A partir desse momento, todo o processo de elaboração das provas, incluindo a capacitação dos elaboradores de itens, passou a ser organizado e coordenado diretamente pelo Inep, desvinculando essas atividades da licitação dos serviços contratados.

O objetivo do BNI-Enade é reunir, de forma organizada, classificada e ordenada, itens com qualidade para compor provas com informações sobre sua qualidade técnica, pedagógica e psicométrica. O BNI constitui-se de um acervo de itens elaborados a partir do modelo tridimensional de matriz, que considera o cruzamento de informações do perfil profissional esperado, dos recursos a serem mobilizados (competências, habilidades, atitudes, valores, saberes) e dos objetos de conhecimento predefinidos nas diretrizes estabelecidas pelas Comissões Assessoras de Área. Tais elementos associados a uma série de informações complementares permitem a

montagem das provas de forma eficiente, com vistas a verificar com maior precisão o desempenho dos estudantes, garantindo um quantitativo relevante de itens de alta qualidade técnica, devidamente revisados quanto aos seus aspectos técnico-pedagógicos e de sensibilidade. Além disso, é possível manter um fluxo contínuo de itens que podem ser recuperados em edições futuras do exame, o que otimiza o processo de montagem da prova e demandará menos esforços nas próximas edições.

Para atender à demanda pela construção de uma prova de alta qualidade e, ao mesmo tempo, ampliar a participação da comunidade acadêmica nos processos de avaliação da educação superior, o Inep passou a convocar, a partir de 2010, por meio de Edital de Chamada Pública, docentes interessados em compor o Cadastro de Elaboradores e Revisores da Educação Superior (Ceres/BNI). A partir desse cadastro, o Inep seleciona, com base em diretrizes pré-estabelecidas, 16 elaboradores e quatro revisores técnico-pedagógicos de itens para cada área avaliada. No processo de seleção de docentes, o Inep prioriza a participação de professores de distintas IES e de diferentes regiões do País em cada área de formação, com o intuito de evitar qualquer tipo de benefício a uma instituição ou um viés regionalizado na composição dos itens.

Dessa maneira, as atividades de produção e revisão de itens passaram a contar com a participação de professores de instituições de ensino superior (IES) públicas e privadas de todo o Brasil, o que promoveu uma participação mais efetiva, plural e transparente da comunidade acadêmica nos processos de avaliação da educação superior, permitindo um canal de diálogo constante com as IES. Além disso, o número de elaboradores e revisores envolvidos na construção de cada prova se tornou significativamente maior, considerando que anteriormente o número era limitado a quatro elaboradores por área avaliada.

A partir da implementação do BNI-Enade, o Inep conseguiu participar mais ativamente do processo de concepção e elaboração de provas. Depois de selecionados, a partir do Ceres, os docentes participam de um evento de

capacitação, coordenado pelo Inep, com apoio de um grupo de especialistas convidados (Comissão de Assessoramento Técnico - CAT). A capacitação, atualmente realizada na modalidade a distância, aborda as normas, procedimentos e critérios técnicos que devem ser observados na elaboração de itens, além de orientações relativas à concepção e interpretação das matrizes de prova.

Após esse período, é iniciado o processo de elaboração e revisão de itens, denominado oficina. A oficina também é realizada na modalidade a distância, por meio de sistema eletrônico altamente seguro, desenvolvido pela equipe de informática do Inep, o Sistema BNI-Enade. A informatização dessas atividades diminui os custos do processo, permite a otimização do tempo de trabalho dos colaboradores, que podem acessar o ambiente eletrônico de acordo com sua disponibilidade, além de facilitar o acesso às informações. Durante a oficina, elaboradores e revisores de itens trocam informações, favorecendo a construção de itens de qualidade. No decorrer desse processo, são verificados aspectos como a aptidão, o formato, a originalidade e, sobretudo, a similaridade com o proposto na matriz de prova, ou seja, é realizada uma avaliação completa sobre a qualidade avaliativa do item, a qual está diretamente relacionada à sua capacidade de promover a discriminação de desempenho entre estudantes.

Depois da implementação do BNI-Enade, a articulação do Inep com as Comissões Assessoras de Área ampliou-se. Além da construção das diretrizes e matrizes de prova, as comissões passaram a atuar diretamente na revisão e homologação final dos itens elaborados durante as oficinas. Esse trabalho, realizado presencialmente, visa a garantir a qualidade conceitual das questões elaboradas. As comissões, além de aprovarem ou descartarem os itens, possuem outra importante atribuição, qual seja, indicar quais seriam os melhores itens para compor o exame, buscando, necessariamente, sua adequação à matriz de prova previamente construída.

A última etapa para a aprovação final dos itens é denominada Revisão de Sensibilidade, desenvolvida pela Comissão de Assessoramento Técnico (CAT). Não obstante as fases de revisão anteriormente apontadas, os itens que comporão a versão final da prova requerem leitura altamente crítica e detalhada, buscando implicações que podem se originar de uma questão eventualmente controversa. Assim, a atribuição da CAT é realizar, juntamente com a equipe técnica da Daes, a composição definitiva das provas, concatenando os diversos elementos previstos nas matrizes de provas propostas pelas Comissões Assessoras de Área.

Diante do exposto, chama atenção a significativa redução da participação da empresa contratada com relação à construção dos instrumentos de avaliação. Nas edições atuais, ela é responsável somente pelos serviços relacionados à aplicação da prova, consolidação de resultados e elaboração de relatórios, diminuindo expressivamente os custos do exame. A redução dos custos, associada ao aumento da participação da comunidade acadêmica e à participação efetiva do corpo de servidores do instituto na construção dos instrumentos de avaliação, caracteriza o BNI-Enade como uma iniciativa de gestão inovadora.

Concepção da inovação e trabalho em equipe

A criação do BNI-Enade surgiu da necessidade da Diretoria de Avaliação da Educação Superior (Daes/Inep) de apropriar-se do processo de construção das avaliações de larga escala da Educação Superior Brasileira. A iniciativa envolveu diretamente a equipe da Coordenação-Geral do Enade, além dos servidores da Diretoria de Tecnologia e Disseminação de Informações Educacionais, que atuaram na construção do sistema de fluxo do Banco de Itens. O modelo do sistema do Banco Nacional de Itens foi inspirado no modelo construído para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

Objetivos da iniciativa

- apropriar-se do processo de construção dos instrumentos de avaliação do desempenho dos estudantes da Educação Superior Brasileira, envolvendo diretamente a equipe de servidores efetivos na realização do processo;
- garantir ampla participação da comunidade acadêmica no processo de construção do exame, conforme os preceitos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior;
- otimizar os custos investidos no processo de elaboração dos instrumentos;
- aperfeiçoar o modelo de segurança e controle, por parte do órgão, dos processos e pessoas envolvidas na elaboração dos instrumentos, evitando assim possibilidades de fraude;
- ampliar a diversidade regional e institucional dos participantes do processo de elaboração dos instrumentos, garantindo assim, maior representatividade.

Público-alvo da iniciativa

1. Instituições de Educação Superior participantes do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
2. Docentes da Educação Superior do País
3. Estudantes que realizam o Enade
4. Servidores da Coordenação-Geral do Enade/Daes, Inep
5. Sociedade

Ações e etapas da implementação

Período	Atividade
De 2004 até 2009	A Coordenação-Geral do Enade apresentava um Projeto Básico com a descrição da necessidade de contratação de empresa especializada na construção de instrumentos de avaliação de desempenho de estudantes. O Projeto básico previa a contratação de quatro especialistas, por área avaliada no Enade.
2010 a 2013	Criação do Banco Nacional de Itens do Enade. Atualmente, para cada área avaliada no Enade são convocados 16 elaboradores e quatro revisores de itens, somando 20 especialistas por área. Etapa 1: Publicação de Edital de Chamada Pública. Etapa 2: Seleção dos docentes inscritos. Etapa 3: Capacitação dos docentes selecionados. Etapa 4: Abertura do Banco Nacional de Itens (por meio de VPN) e acompanhamento da inserção dos itens elaborados e revisados. Etapa 5: Revisão dos itens postados por Comissão de Especialistas. Etapa 6: Seleção dos itens postados no BNI: homologação dos itens aprovados ou descarte dos itens reprovados. Etapa 7: Revisão final dos itens. Etapa 8: Seleção dos itens que comporão as provas. Etapa 9: Acompanhamento da diagramação e impressão dos instrumentos de avaliação.

Descrição dos recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos

Recursos humanos:

- Servidores:
 - equipe da Coordenação-Geral do Enade.
- Colaboradores:
 - docentes inscritos e selecionados, conforme Edital de Chamada Pública;
 - comissão de Especialistas (Comissão de Assessoramento Técnico).

Recursos tecnológicos:

- criação do Sistema do Banco Nacional de Itens (Equipe da Diretoria de Tecnologia e Disseminação de Informações Educacionais – DTDIE/Inep).

Recursos financeiros:

- pagamento de Auxílio Avaliação Educacional (Lei 11.507/2007) aos elaboradores e revisores;
- pagamento de Auxílio Avaliação Educacional (Lei 11.507/2007) aos membros da Comissão de Assessoramento Técnico (CAT).

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

A criação do Banco Nacional de Itens do Enade possibilitou o gerenciamento dos recursos financeiros de forma otimizada. Isso pode ser demonstrado tanto pela redução do custo para elaboração das provas quanto pela quantidade de itens produzidos e armazenados no Banco.

Considerando que a aplicação do Enade está orientada pelo ciclo trienal, a comparação apresentada a seguir considera os dados financeiros dos anos de 2009 (última edição do exame que apresentou o modelo de

contratação de empresa para construção dos instrumentos) e 2012, ano correspondente às áreas avaliadas em 2009 (conforme ciclo estabelecido na Portaria nº 40/2007).

Tabela 1: Valores gastos e quantidade de provas aplicadas nos anos de 2009 e 2012

Edição do Exame	Quantidade de itens produzidos e armazenados pelo Inep	Valor Total pago aos elaboradores e revisores de itens
2009	730	R\$ 2.208.000*
2012	1271	R\$ 571.050**

* Conforme Planilha de custos, anexa ao Projeto Básico do Enade 2009.

** Conforme Nota Técnica de pagamento do Auxílio Avaliação Educacional aos elaboradores e revisores do Enade 2012 e Nota Técnica de pagamento da Comissão de Assessoramento Técnico do Enade 2012.

Tabela 2: Quantitativo de itens anulados em 2009 e 2012

Edição do Exame	Quantidade de itens objetivos anulados*	Quantidade de itens discursivos anulados*
2009	29	02
2012	02	00

*Dados disponíveis no endereço eletrônico: <http://portal.inep.gov.br/provas-e-gabaritos-2012>.

Monitoramento e avaliação da iniciativa

O monitoramento do Banco Nacional de Itens é realizado pela equipe da Coordenação-Geral do Enade. As ações previstas são:

- acompanhamento do fluxo do BNI nas diversas áreas avaliadas, considerando os critérios de região e participação de distintas IES;

- pontuação prevista em Edital para docentes que participaram da elaboração de itens em edições anteriores do Enade ou outros exames realizados pelo Inep;
- acompanhamento da quantidade de itens, conforme estabelecido na matriz de prova do exame;
- indicador de aprovação ou descarte dos itens, por área e CPF do elaborador.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

Resultados qualitativos

- Ampla participação da equipe do Inep no acompanhamento do processo de construção do instrumento de avaliação, articulando-se com os especialistas da área e buscando, por meio do diálogo, orientar da melhor forma o trabalho das comissões quanto à confecção da matriz de prova. A apropriação por parte da equipe dos conceitos e metodologias permitiu a revisão do modelo de matriz de provas do Enade, promovendo uma ampliação conceitual da matriz do exame que o aproxima, ainda mais, dos propósitos estabelecidos para o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior.
- Melhoria no fluxo de processo com inclusão de novas etapas de caráter relevante, tal como revisão técnica de itens e revisão de sensibilização.
- Garantia da ampliação da participação da comunidade acadêmica na construção dos instrumentos, respeitando a representatividade regional, as categorias administrativas e organizações acadêmicas das diversas instituições do País. O modelo também exalta os princípios da administração pública previstos na Constituição Federal, tais como legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

Resultados quantitativos

- Redução dos custos: conforme descrito anteriormente, o modelo de construção dos instrumentos de avaliação por meio da criação de um Banco Nacional de Itens apresentou uma redução significativa do valor investido na etapa de elaboração dos itens.

- Quantidade de itens disponíveis para montagem de novo instrumentos: a criação do BNI-Enade possibilitou ao Inep a armazenagem de itens de qualidade que podem ser aplicados em exames de avaliação da Educação Superior. Atualmente o BNI-Enade possui mais de 6 mil itens aprovados e disponíveis para aplicação.

- Melhoria da qualidade dos instrumentos aplicados: considerando os exames aplicados em 2009 e 2012, houve uma redução muito significativa na quantidade de itens anulados nas provas do Enade. Conforme dados publicados no site do Inep, em 2009 foram anulados 29 itens objetivos e dois itens discursivos, já a edição de 2012 teve anulação de dois itens objetivos e nenhum item discursivo foi anulado.

Obstáculos encontrados e soluções adotadas

O principal obstáculo encontrado foi a restrita formação dos docentes das IES do País para construção de itens de avaliação em larga escala. Embora a participação dos docentes no BNI seja, em sua grande maioria, de doutores e mestres, a experiência na elaboração de itens de avaliações em larga escala é muito incipiente.

A solução adotada foi a construção de uma plataforma de capacitação a distância, com ampliação do período e dos exercícios propostos.

Outro fator que tem colaborado para resolução desse desafio é a constante participação dos elaboradores na construção dos instrumentos. Atualmente, é possível perceber a melhoria na qualidade dos itens

elaborados por docentes que já participaram do BNI-Enade em edições anteriores.

Fatores críticos de sucesso

As principais ações que colaboraram para o sucesso da iniciativa são:

- valorização da ampla participação dos docentes no processo de construção do Enade;
- motivação da equipe da Coordenação-Geral do Enade para adequada implementação do novo modelo;
- apoio das instâncias superiores do Inep para concretização da iniciativa.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação em gestão?

A iniciativa caracteriza-se como inovação, pois introduziu um novo modelo de elaboração de itens e provas.

Esse modelo resultou em melhorias para qualidade dos instrumentos de avaliação, aproximou o processo, ainda mais, da concepção de avaliação formativa e participativa (com a ampliação da participação da comunidade docente), conforme previsão da Lei 10.861/2004, além de valorizar os recursos humanos e otimizar os recursos financeiros da Daes/Inep.

Responsável

Rosilene Cerri
Coordenadora-Geral do Enade

Endereço

SRTVS 701, Quadra 03, Bloco M, 4º andar,
Brasília-DF
CEP 70.340-909
Telefone: (61) 2022 3450
rosilene.cerri@inep.gov.br

Data do início da implementação da iniciativa

Julho de 2010

Enem – Da crise em 2009 ao novo modelo de monitoramento de processos e gestão de riscos

Diretoria de Gestão e Planejamento

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

Foi desenvolvido um modelo de monitoramento da operação logística do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), sustentado na metodologia de mapeamento e gestão de riscos. Trata-se de metodologia importada para o Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), tendo por objetivo precisar o impacto em cada atividade a ser executada antes, durante e depois do exame; garantir a integração e o monitoramento contínuo das metas na operação; validar os itens com os responsáveis, para que os mesmos sejam monitorados e, desses, sejam tirados os pontos de atenção que possam impactar as fases subsequentes. O resultado permitiu ao Inep ser o integrador do risco, ou seja, o risco é neutralizado, por meio das execuções, validações e certificações das atividades nas diversas fases; impôs ao Inep reorganizar o modelo da operação logística, segmentando por atores e áreas e, assim, ser o integrador logístico; e desenvolveu uma metodologia entre o *Risk Manager* customizado, Simec Gestão de Processos e Simec Monitoramento Estratégico, consolidado por meio dos sistemas gerenciais: Mapa/Rotas/ECT/Bi.

Caracterização da situação anterior e identificação do problema

Desde a sua primeira realização, em 1998, o Enem cresceu em importância, tanto em vista da multiplicação das suas finalidades, como pelo rápido aumento do número de universidades que o utilizam nos seus processos seletivos.

No seu primeiro ano de realização, o exame teve 157 mil inscritos, chegando a 7,2 milhões em 2013, acompanhado de uma expansão geográfica que levou o exame de 184 municípios para 1.661 no mesmo período, com um crescimento de 903%. A evolução da quantidade de participantes nos quinze anos de realização do Enem foi marcada por alguns acontecimentos específicos.

Em 2001, com a isenção da taxa de inscrição para os concluintes do ensino médio das escolas públicas, o universo de inscritos ultrapassou um milhão e meio de pessoas. Adicionalmente, a utilização das suas notas pelo ProUni, criado em 2004, elevou o patamar de inscritos para mais de três milhões a partir de 2005. A outra dimensão acerca dessa expansão da escala a ser observada é a da dispersão geográfica.

À medida que o exame cresceu em importância, aumentou a complexidade relacionada às grandes dimensões do território brasileiro. Até a introdução da gratuidade em 2001, a participação no exame é majoritariamente concentrada nas regiões Sudeste e Sul, caracterizando um regime de complexidade relativamente baixo no que se refere à dimensão espacial do problema.

A partir de 2001, a participação das regiões Norte e Nordeste cresceu significativamente, adicionando um componente espacial forte aos desafios da realização do exame. Esses se tornam realmente críticos a partir de 2006, quando o crescimento deixou de ser carregado pelas regiões Sul e Sudeste – que permaneceram relativamente estacionárias – e passou a incorporar uma forte pressão das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Outro número que retrata essa evolução espacial é o de número de estabelecimentos nos quais o exame é realizado. Enquanto o número de

municípios retrata a expansão geográfica do exame, o número de estabelecimentos mostra o peso que essas regiões têm no volume do exame.

No primeiro ano de realização do exame, o total nacional (370 locais) era dominado pelas regiões Sul e Sudeste (347 locais). Já em 2009, os 3.143 locais na região Nordeste, virtualmente, igualam em número os 3.267 locais na região Sudeste, dominando conjuntamente o total nacional de 9.511 estabelecimentos. Hoje, o quantitativo nacional é de 13.285 locais de aplicação de provas, o que comprova a dimensão de um exame desse porte. Como mostram os dados, o Enem cresceu expressivamente em um curto período de tempo, o que gerou uma pressão de demanda sobre os fatores necessários à sua realização – quais sejam, os recursos humanos e logísticos, particularmente nas áreas de transporte e segurança.

A crise observada em 2009 com a quebra do sigilo e o vazamento da prova no parque gráfico da empresa Plural, contratada para o serviço da instituição aplicadora à época, levou o Inep a repensar o modelo logístico da operação do exame. Até então, em um único procedimento licitatório, uma concorrência abrangia todo o objeto da contratação de entidade especializada para a operacionalização dos procedimentos relativos ao Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), compreendendo: o processamento das inscrições; preparo de todo material (incluindo digitalização e reprodução gráfica de instrumentos); teleatendimento; distribuição e recolhimento de instrumentos; treinamento de pessoal; aplicação do exame; correção das provas (parte objetiva e redação); e análise e divulgação de resultados (incluindo elaboração, impressão, entrega de boletins individuais de resultados e apresentação pública dos resultados), conforme critérios e condições constantes do projeto básico.

Portanto, todo o domínio e gestão operacional estavam entregues ao contratado para uma operação longa, com várias fases e etapas entrelaçadas. Por mais que a administração buscasse mecanismos, fragilidades e riscos, estes não eram observados, pois não eram solucionados e, sim, remediados

até que uma nova exposição viesse a ocorrer, resultando no já mencionado escândalo do vazamento da prova na gráfica Plural.

Descrição da iniciativa e da inovação

A crise de 2009 determinou a reorganização dos processos de contratação de forma separada, com a definição de requisitos, qualificação técnica e de sigilo e segurança em toda a sua dimensão e etapas. Em tese, o que inovou completamente a gestão no Inep é que, doravante, são realizados processos individuais, sendo:

- **Elaboração e Pré-testagem dos Itens do Banco Nacional de Itens (BNI) para Confecção das Provas:** atividade realizada diretamente pelo corpo técnico do Inep, que convoca, mediante chamada pública, especialistas de todo o Brasil para produção de itens e constituição do Banco Nacional de Itens do Inep.

- **Processamento das Inscrições e Geração da Base de Dados:** atividade totalmente construída pela equipe técnica do Inep na Diretoria de Tecnologia da Informação (TI), assumindo integralmente todo o processamento das inscrições, até a consolidação da base de dados.

- **Contratação dos Serviços de Impressão Gráfica:** atividade realizada mediante contratação, por meio de pregão eletrônico, dos serviços de impressão gráfica com requisitos de sigilo e segurança máxima, segundo norma técnica da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), cuja vistoria e emissão de laudo técnico são realizadas pela Associação Brasileira de Tecnologia Gráfica (ABTG).

- **Contratação dos Serviços de Armazenamento e Distribuição:** atividade realizada mediante a contratação da Empresa de Correios e Telégrafos, implementando em conjunto – Inep/ECT – norma operacional exclusivamente para realização do Enem, com padrões de manuseio, organização e

condicionamento de materiais próprios, com requisitos máximos de segurança e sigilo.

- **Contratação dos Serviços de Aplicação do Exame:** atividade realizada mediante contratação de empresa especializada (admitindo-se a formação de consórcio) para seleção de pessoal de aplicação, alocação de locais de aplicação, treinamento de pessoal da aplicação, realização ou aplicação das provas, correção das redações, processamento e digitalização dos materiais e, por fim, consolidação das bases de dados com os resultados. Contratação realizada com base em dispensa de licitação, segundo o conhecimento tácito e a comprovação de capacidade técnica de realização do objeto.

- **Termo de Cooperação e Parcerias Institucionais:** atividades realizadas com a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal (Planos Globais de Segurança), Ministério da Defesa (armazenamento em 74 unidades do Exército, transporte das provas pela Marinha e Aeronáutica em municípios que não permitem acesso por outros meios), Defesa Civil e Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (Cenad) – plano de contingência e locais de riscos naturais –, Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet) – previsão do tempo anterior e no dia da aplicação do exame –, Companhias Elétricas (falta de luz nos locais de aplicação), Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) – acompanhando o manuseio, a segurança e o sigilo dos instrumentos na gráfica – e secretarias de segurança pública das unidades da Federação (monitoramento de rotas de distribuição nos dias de aplicação, posteriormente a operação reversa e a segurança pública nos locais de grande concentração dos participantes do exame).

A contratação individualizada dos instrumentos exigiu a importante consideração do agente contratador, pois integralizou a operação logística com os contratados e com as fases de suas atividades. Para demonstrar a complexidade logística e a dimensão dos processos necessários à aplicação

do exame, apresentaremos a seguir, de forma esquemática, as principais atividades desenvolvidas nessas etapas:

- Primeira fase (do ato de inscrição dos participantes até sua confirmação): as etapas dessa fase estão sumarizadas, juntamente com a identificação dos responsáveis e características numéricas relacionadas com sua realização.

Tabela 1: Primeira fase

Etapa	Responsabilidade	Dimensão
Definição dos municípios	Inep	1.661 municípios
Inscrição dos participantes	Inep	7,2 milhões
Processamento do Cadastro de Inscritos (1)	Consórcio	7,2 milhões
Agendamento e pré-locação dos locais de provas	Consórcio	13 mil locais (incluindo reserva técnica)
Bases de arquivos processados e gerados para impressão dos materiais de endereçamento e aplicação de dados variáveis personalizados	Consórcio	50 bases de arquivos de dados para impressão dos materiais
Seleção dos Locais de Prova (2)	Consórcio	(Coord. Estaduais/ municipais e de aplicação) 15 mil instituições 150 mil salas de provas
Impressão cartões confirmação de inscrição (3)	Empresa gráfica	7,2 milhões
Envio dos cartões aos participantes (4)	ECT	7,2 milhões

(1) O consórcio recebe o cadastro de inscritos do Inep (base de dados e verificação de inconsistências de dados de participantes, corrigindo endereços postais na base do CEP).

(2) Os locais de provas devem ser compatibilizados com os locais de residência informados pelos participantes e com as instituições que disponibilizarão as salas. O consórcio efetua a distribuição dos inscritos por estabelecimento e por sala, envia o cadastro-geral de inscritos para o processamento dos endereçamentos e rotas pela ECT, assim como para a produção dos materiais de dados variáveis na gráfica, com as respectivas informações: locais de prestação dos exames, data, horário, tipo de provas, recursos aprovados e liberados para os casos de atendimentos especiais, lactantes, gestantes, sabatistas etc. O Inep aplica protocolos de validação e certificação das bases geradas pelo consórcio.

(3) Após a impressão dos cartões de confirmação pela gráfica, esta os agrupa por destinatários. Os cartões ficam à disposição para retirada e distribuição pela ECT, conforme estratégia operacional definida pelo Inep.

(4) Os cartões são entregues para a ECT que, por sua vez, providencia a entrega aos participantes, fazendo o registro das devoluções de entregas não confirmadas após três tentativas. Como procedimentos complementares, são enviados SMS e *e-mail*, quando informados pelos inscritos.

Segunda fase (confeccção de documentos de apoio): em primeiro lugar, o Inep define os documentos de apoio e as informações que esses devem conter e, juntamente com o consórcio aplicador, chega a um *layout* final dos instrumentos que serão utilizados durante a aplicação do exame.

Tabela 2: Confeccção dos documentos de apoio

Etapa	Responsabilidade	Dimensão
Elaboração e <i>layout</i> dos materiais (1)	Consórcio	46 itens
Impressão (2)	Empresa gráfica	
Organização dos <i>kits</i> de aplicação / material administrativo (manuseio e montagem) (3)	Consórcio	15 mil <i>kits</i> – 300 funcionários – 45 dias – 3 turnos diários
Definição dos locais de entrega	Consórcio	13 mil locais
Envio aos locais e confirmação de entrega (4)	ECT	13 mil locais

(1) A elaboração dos documentos inclui os materiais personalizados dos participantes (lista de presença, cartão de confirmação, cartão resposta, folha de redação, folha de rascunho), os locais de aplicação (rótulos de endereçamento, atas de entregas de malotes, atas de salas, relatórios de locais de aplicação, vários materiais de identificações de locais de provas) e os materiais diversos sem personalização ou aplicação de dado variável.

(2) A impressão de todos os materiais do *kit* de material de aplicação ou administrativo é feita após a aprovação do *layout* pelo Inep e autorização pelo consórcio.

(3) O material gráfico (*kit* de aplicação ou material administrativo) é confeccionado na RR Donnelley Gráfica e Editora Ltda, onde, dentro de área segregada disponibilizada pela gráfica em São Paulo, ocorre todo o manuseio do material por equipe especializada do consórcio. Após a impressão dos cadernos de provas, estes são agrupados em *kits*. Cada *kit* é montado de

forma intercalada, com os exemplares sobrepostos até se completar o quantitativo de cadernos por *kit* (28 ou 4), observando a separação por dia de aplicação, sábado ou domingo.

(4) Após a formação dos *kits*, os mesmos são agrupados por “salas” (*kits* A e B ou C e D), formando dois tipos de encomendas: tipo I – para aplicação de provas no sábado, compostas pelos *kits* A e B; e tipo II – para aplicação de provas no domingo compostas pelos *kits* C e D, de acordo com os quantitativos de cadernos de provas, por sala, disponibilizados ao consórcio aplicador.

(5) A ECT faz a coleta diretamente na Empresa Gráfica e entrega o material nos lugares definidos pelo consórcio, ou seja, nos endereços dos coordenadores estaduais, para início do processo de capacitação dos coordenadores de municípios e de locais de aplicação e, por fim, em todos os locais, aos coordenadores de locais de aplicação. Todo o material é entregue com 15 dias de antecedência da data de aplicação, para permitir aos coordenadores de locais a conferência do material e a notificação de qualquer ocorrência indevida.

Tabela 3: Relação de materiais de apoio

Título / Material	Unidade de medida	Tiragem
Ata de sala	2 folhas	728 mil
Cadastro com dados variáveis frente e verso	2 folhas	60 mil
Cartão respostas com dados variáveis frente	1 folha	7,2 milhões
Cartão resposta reserva com dados variáveis frente	1 folha	364 mil
Crachá autoadesivo	1 unidade	1 milhão
Declaração de comparecimento	1 folha	360 mil
Relação distribuição candidatos dados variáveis frente	1 folha	36 mil
Envelope de coordenação com etiqueta	1 unidade	24 mil
Envelope de sala com etiqueta	1 unidade	340 mil
Fluxograma para aplicação de prova	1 folha	510 mil
Lista de presença com dados variáveis frente	2 folhas	728 mil
Manual de aplicação	20 páginas	24 mil
Placa de sala extra	1 folha	24 mil

Placa de sala com dados variáveis frente	1 folha	170 mil
Relatório de aplicação/ocorrência	2 folhas	48 mil
Instruções para o atendimento diferenciado	1 folha	24 mil
Termo de controle de malotes	1 folha	48 mil
Etiqueta material de sala com dados variáveis	1 unidade	340 mil
Etiqueta prova com dados variáveis e segurança	1 unidade	455 mil
Cartão resposta com dados variáveis frente e verso	1 folha	7,2 milhões
Cartão resposta reserva com dados variáveis frente e verso	1 folha	364 mil
Termo de sigilo	1 folha	582 mil
Relação de participantes homônimos	1 folha	24 mil
Relatório atendimento diferenciado	1 folha	24 mil
Declaração de atendimento diferenciado	1 folha	106 mil
Ficha de ocorrências	1 unidade	480 mil
Folha de rascunho	1 unidade	5,7 mil
Relógio de sala (dois dias)	1 folha	400 mil
Termo de eliminação do participante	1 folha	240 mil
Rótulo de malotes (dois dias)	1 unidade	49 mil

Terceira fase (treinamento de pessoal): o treinamento do pessoal a ser utilizado na realização do exame passa pelas etapas listadas na Tabela 4:

Tabela 4: Etapas do treinamento de pessoal para realização do exame

Etapa	Responsabilidade	Dimensão
Seleção e capacitação – Coordenadores Estaduais (1)	Consórcio	200 capacitados
Seleção e capacitação – Coordenadores Municipais (2)	Consórcio	2 mil
Seleção e capacitação – Coordenadores locais de prova (3)	Consórcio	30 mil
Chefes de salas e aplicadores (4)	Consórcio	450 mil
Elaboração do material para treinamento (5)	Consórcio / Inep	600 mil

(1) São capacitados 200 profissionais para atuarem como coordenadores estaduais na aplicação com atuação, pois se considera pelo menos três por estado e, para estados maiores em número de inscritos, como São Paulo e Minas Gerais, a atuação passa a ser de até seis. Na seleção, é exigida experiência anterior de participação em, no mínimo, cinco exames do mesmo porte. Desejável ensino superior completo.

(2) É considerado um coordenador municipal para cada 20 mil participantes, com o mínimo de um por município. Exige-se experiência anterior de participação em, no mínimo, quatro exames do mesmo porte. Desejável ensino superior completo.

(3) É considerado um coordenador para cada 15 salas de aplicação, com o mínimo de um por unidade de aplicação. Exige-se experiência anterior de participação em, no mínimo, três exames do mesmo porte ou em aplicação de provas de concursos, vestibulares, exames e avaliações. Desejável ensino superior completo.

(4) É considerado um chefe para cada sala de aplicação e um aplicador para cada sala de aplicação com 36 participantes, em média; no entanto, é capacitado um número maior para possíveis ajustes.

(5) São elaborados pelo consórcio aplicador três tipos diferentes de manuais, a saber: manual dos coordenadores, manual do aplicador/chefe de sala e instruções para o atendimento diferenciado. Além disso, foram confeccionados três vídeos para complementarem as informações das capacitações e dos manuais: um para os coordenadores e outro para os chefes de sala/aplicadores.

Quarta fase (da formulação das questões à entrega das provas nos locais de aplicação): a operação de impressão, guarda, distribuição e coleta das provas deve ser particularmente minuciosa, para garantir o menor risco possível em todas as suas etapas.

Tabela 5: Etapas operacionais e logísticas da fase que compreende da formulação das questões à entrega das provas nos locais de aplicação

Etapa	Responsabilidade	Dimensão
Formulação das questões (1)	Inep	45 questões múltipla escolha e uma redação
Entrega da mídia à gráfica (2)	Inep	
Impressão de provas comuns (3)	Empresa gráfica	16 milhões de provas (inclui reserva técnica)
• Folhas de rascunho (2º dia de prova)	Empresa gráfica	7,2 milhões
○ Provas especiais: super ampliada	Empresa gráfica	36 mil
○ Provas especiais: prova ledor	Empresa gráfica	32 mil
○ Provas especiais: Braille	Empresa gráfica	800 provas

(1) A entrega à gráfica contratada (por intermédio de seus servidores credenciados e identificados, acompanhados pela Polícia Federal) é feita por meios magnético-ópticos com arquivos criptografados, com marcas de corte (sangria) e contendo a arte final necessária para a sua produção gráfica. Quando o material chega à gráfica, o Inep/MEC envia a senha dos arquivos. A gráfica faz uma pré-impressão das provas, com a presença física de servidores do Inep, em equipamento dedicado exclusivamente para tal fim, envolvendo computadores e equipamentos de impressão. O material é submetido à aprovação pelo Inep. Após aprovado, todos os arquivos eletrônicos são apagados das memórias dos equipamentos da gráfica. As provas impressas são devolvidas aos servidores, representantes do Inep, para destruição ou guarda em local seguro e apropriado, devidamente lacrado e controlado.

As provas são impressas, para o primeiro dia, com 32 páginas e, para o segundo dia, com 33, devido à folha de rascunho da redação. Assim, essas provas são embaladas em envelopes plásticos com 28 provas ou 4 provas. A seguir, são detalhadas algumas das etapas envolvidas nessa fase.

A impressão das provas:

O alto grau de sigilo requerido na etapa de impressão implica o atendimento às seguintes condições:

- O acesso aos locais de pré-impressão deve ser restrito às pessoas autorizadas pelo Inep/MEC.

- As máquinas de impressão (rotativas) e demais equipamentos utilizados para a impressão e acabamento dos cadernos de provas, bem como a área reservada à montagem das encomendas (pacotes, malotes etc.), devem estar concentradas no mesmo espaço físico, com proteção integral de acesso (parede, alambrado ou similar), e devem ser utilizadas exclusivamente para tal fim.

- O acesso às áreas acima deve ser monitorado por circuito de câmeras filmadoras, com gravação ininterrupta, sendo o acesso vistoriado por segurança armada permanente, com detector de metais, havendo revistas na entrada e na saída.

- A visualização do conteúdo das provas, mesmo que parcialmente, deve ser limitada, exclusivamente, aos operadores de equipamentos, quando essa visualização seja indispensável à impressão das provas.

- O manuseio e o empacotamento só podem ser efetuados com as provas protegidas por *shrink*, impossibilitando a visualização do conteúdo.

- A mídia utilizada para a geração das chapas de impressão e de todas as chapas não utilizadas nos equipamentos impressores deve ter proteção permanente.

- O material descartado durante o processo de produção das provas deve ser triturado em partículas que impossibilitem a recomposição e a leitura do

conteúdo da prova, no mesmo local da impressão, devendo ser mantido nesse local até a realização das provas.

Tabela 6: Armazenamento e distribuição das provas

Etapas	Responsabilidade	Dimensão
Pacotes de Provas (1)	Gráfica	600 mil pacotes
Manuseio das Provas (separando malotes de sábado e domingo) (2)	Consórcio	50 mil malotes
Pré-montagem dos CDL (3)	ECT	2.724 CDL
Entrega dos CDL aos Correios	Consórcio	1 Unidade Central Armazenagem em SP (4º BIL)
Armazenamento em locais seguros em diferentes estados (4)	ECT	72 quartéis e instituições
Entrega dos “sacos de prova” nos locais	ECT	13 mil locais

(1) Cada encomenda deve ser embalada num envelope de plástico especial, disponibilizado pelo Inep, devidamente selado, não permitindo abertura involuntária ou sem danificar a embalagem. Sobre a dobra, deve haver uma etiqueta de segurança com numeração coincidente com a etiqueta de identificação da sala. Cada encomenda deve ser identificada com etiqueta autoadesiva, contendo as informações da quantidade de cadernos de provas, tipo de encomenda, sala, endereço de destino, cidade, CEP etc.

(2) As encomendas são agrupadas e inseridas em malotes de lonas disponibilizados pelo Inep, e lacrados de forma a não permitir sua abertura involuntária ou sem danificar a embalagem. A formação dos malotes se dá pelo agrupamento das encomendas destinadas a um mesmo local de aplicação de provas, respeitando o limite de 30 quilos por cada malote, com tolerância de até mais 10% no peso. Os malotes são verdes no primeiro dia e amarelos no segundo.

(3) Os malotes lacrados são acondicionados em paletes do tipo CDL (Contêiner Desmontável Leve) disponibilizados pelos Correios, sob a supervisão e a orientação de funcionários da ECT credenciados e identificados, cujos volumes serão “strechados”, cintados e arqueados, devidamente lacrados.

Os paletes são postos avançados da ECT localizados nas instalações da gráfica, em área adjacente à área de manuseio, em dias e horários previamente agendados, com a garantia, pela gráfica, de total segurança operacional e física até a saída dos veículos com as cargas do seu pátio.

Em seguida, é feita a conferência, pré-postagem e transferência para armazém designado pelo Inep/MEC. Para reforço da segurança interna da gráfica, esta disponibiliza segurança armada e sistema de circuito fechado de televisão, cabendo ao Inep/MEC solicitar às autoridades policiais apoio para a área externa perimetral, no intuito de minimizar os riscos e ameaças ao setor de carga e descarga. Em 2009, as provas foram conduzidas pelo Batalhão da Polícia Militar de São Paulo, com apoio da Polícia Federal, e ficaram armazenadas em batalhões dos diferentes Estados até o momento de sua entrega nos locais de prova.

(4) Finalmente, é feita a entrega dos malotes com cadernos de provas e material de aplicação da prova, no período das 7h às 10h, nos locais de aplicação de provas, em cada dia de prova.

Quinta fase (após o término das provas): etapas a serem realizadas após o exame.

Tabela 7: Etapas realizadas após o exame

Recolhimento dos cartões de resposta, folhas de redação e outros materiais	ECT	São recolhidos em 13 mil locais de provas, no primeiro e no segundo dia.
Entrega do material à Cesgranrio e FUB/CESPE (1)	ECT	Rio de Janeiro e Brasília
Leitura óptica das folhas de resposta, digitalização de redações e folhas de respostas das provas objetivas, questionários socioeconômicos, lista de presença e relatórios de ocorrência.	Consórcio	600 pessoas dedicadas
Correção das redações (2)	FUB/CESPE	6 mil profissionais
Envio do banco de dados com a nota da redação e respostas na prova objetiva ao Inep	Consórcio	
Elaboração do relatório com caracterização socioeconômica e o desempenho dos candidatos	Consórcio	

(1) Os malotes são transportados até os locais de triagem, digitalização dos materiais, processamento dos resultados na sede da Cesgranrio, no RJ, e a Fundação Universidade de Brasília (FUB/Cespe), em Brasília.

(2) O consórcio digitaliza as redações, que são corrigidas pela FUB/Cespe via internet.

Concepção da inovação e trabalho em equipe

Foi desenvolvido um modelo de monitoramento da operação logística do Enem sustentado na metodologia de mapeamento e gestão de riscos. Trata-se de metodologia importada para o sistema do Governo, que é o Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec) do Ministério da Educação (MEC).

Objetivos da iniciativa

- Precisar o impacto diante de cada atividade a ser executada antes, durante e depois do exame.
- Garantir a integração e o monitoramento contínuo das metas na operação da gestão de riscos.
- Validar os itens com os responsáveis envolvidos na operação, para que os mesmos sejam monitorados e, desses, sejam tirados os pontos de atenção (alerta) que possam impactar as fases subsequentes. Corresponde a alerta que é calculado consoante o risco, pois o risco é igual à urgência vezes a severidade e vezes a relevância.
- Definir os indicadores para que possa ser mitigado, aceitado ou gerenciado o risco.

Público-alvo da iniciativa

Gestores Públicos do Inep, instituições públicas e privadas, assim como parceiros, escolas, professores e alunos.

Ações e etapas da implementação

Com o advento da Sala de Monitoramento e Gestão de Riscos no Inep, integraram-se os sistemas *Risk Manager* e o Simec. Para aprimorar o planejamento logístico do exame, eventos de alinhamento são realizados

anualmente com os envolvidos em todas as etapas do exame, a fim de preparar as atividades contendo pontos de atenção, objetivando a consolidação de tais pontos, controles e melhorias, gerando ações com a identificação dos responsáveis e prazos de implantação. Com posterior consolidação das ações, procede-se ao mapeamento dos procedimentos e o consequente cadastro no Simec.

Destaca-se, com relevância, o Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle (Simec), que é uma ferramenta rastreadora de informações que norteia toda a operação logística do exame Enem. Essa medida permitiu à autarquia implementar controle e acompanhamento sistemáticos das fases do processo durante todo o exame. Assim, as etapas da operação foram estruturadas em processos, subprocessos, atividades e, dentro dessas, tarefas (procedimentos) a executar, validar e certificar, que são os denominados itens de *check list*. Para o monitoramento contínuo ser eficaz, o principal ponto foi a capacidade de visualizar, no mais amplo aspecto, todos os detalhes de procedimentos de itens de *check list* com prazos definidos. Destacam-se aqui alguns procedimentos de melhoria dentro do Simec, especificamente no Enem 2012, pois foi criado o Módulo de Monitoramento Estratégico, que demonstra todas as fases do processo, inclusive o quantitativo de itens de *check list* cadastrados. Hoje, com esse painel implantado no Simec, temos três etapas: inscrições, monitoramento/certificação e operação logística. Dentro dessas, há uma consolidação de informações quantitativas de toda a operação do exame Enem, acompanhado em tempo real pelo Ministro da Educação e até pelo mais simples gestor.

Descrição dos recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos

Procedeu-se à criação da Sala de Monitoramento e Gestão de Riscos. Com relação ao Simec, este foi adequado para ser utilizado pelo Inep, no que se

refere ao monitoramento. Temos, também, alguns sistemas internos, quais sejam:

- Mapa: acompanhamento das metas de produção gráfica, ensalamento, locais de aplicação, distribuição e manuseio.
- Rotas: acompanhamento da homologação de rotas e análise de segurança dos locais de aplicação, realizados pelas SSP.
- Bi: reflete os principais indicadores de acompanhamento e monitoramento.

Esses sistemas são alimentados por servidores, em que os dados são automaticamente enviados para o Painel Estratégico do Enem.



Figura 1: Foto e layout da sala de monitoramento

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

Porque o modelo utilizado até então não permitia ao Inep antever e intervir pontualmente nas ocorrências e riscos associados às etapas da operação logística do exame. Hoje, com o monitoramento em tempo real, a probabilidade de que um evento ocorra e impacte negativamente a consecução

Em face da qualidade desse controle sistemático, hoje, os sistemas de informação utilizados são fundamentais para a gestão logística, o que ensejou a efetividade do monitoramento preventivo dessa operação em larga escala, que é o Enem.

Obstáculos encontrados e soluções adotadas

A dificuldade do órgão, junto aos servidores, em transpor a importância do acompanhamento das atividades da operação logística do exame no sistema, no qual os servidores responsáveis iriam executar, validar e certificar suas atividades. Superada essa fase, a solução adotada foi mapear e rediscutir, com as áreas envolvidas, os itens de *check list*. Após validação dos itens, estes foram incluídos e passaram a ser executados, validados e certificados quando necessário. O processo de reestruturação ocorreu com os serviços em andamento, sem impactar a logística do exame.

Fatores críticos de sucesso

Com o objetivo de alcançar sua missão institucional e tendo em vista a alta complexidade e abrangência da aplicação do exame sob sua responsabilidade, o Inep necessitou operacionalizar procedimentos e ações, o que ensejou um sistema eficaz, com acompanhamento preciso de todos os dados referentes ao exame Enem. Isso tudo, também, acompanhado pelo gestor de riscos por meio do *dashboard* no *Risk Manager*. Dessa forma, fica caracterizada quão complexa é a organização de uma aplicação com as características do Enem em um país de dimensões continentais como o Brasil, e como é fundamental contar com monitoramento com *expertise* sobre um processo dessa magnitude. Segue uma tela do Painel de Monitoramento no Simec, da operação logística do exame:



Figura 3: Tela do Painel de Monitoramento no Simec

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação em gestão?

- Permitiu ao Inep ser o integrador do risco, ou seja, o risco é neutralizado, por meio das execuções, validações e certificações das atividades nas diversas fases, por não ter mais nenhuma ocorrência mitigada.
- Impôs ao Inep reorganizar o modelo da operação logística, segmentando por atores e áreas, quais sejam, distribuição, aplicação, produção, estruturação, e, assim, ser o integrador logístico.
- Vislumbrou a interseção dos processos e das ações, que desenvolveu uma metodologia do *Risk Manager* customizado, Simec – Gestão de processos e Simec – Monitoramento Estratégico, que consolida todas as informações dos sistemas gerenciais Mapa/ Rotas/ ECT/Bi.
- Toda essa metodologia é customizável e está disponível para qualquer órgão que tenha processo em larga escala.

Responsável

Maria de Fátima Menezes Sena

Coordenadora-Geral de Monitoramento e Gestão de Riscos

Endereço

Setor de Indústrias Gráficas, Quadra 04, Lote 327, Edifício Vila Lobos

Brasília-DF

CEP 70.610-440

Telefone: (61) 2022 3977

maria.sena@inep.gov.br

Data do início da implementação da iniciativa

Julho de 2011

Novo processo de Análise de Atos de Concentração Econômica

*Superintendência-Geral
Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade)*

O relato trata dos desafios enfrentados para reformular e adequar à Lei nº 12.529/2011 o processo de análise de compras e fusões entre empresas e quais as soluções encontradas pelo Cade. As ineficiências estruturais compreendiam: a divisão da atividade entre diversas agências; a previsão da análise da operação após sua concretização; e os critérios de notificação. As ineficiências na gestão compreendiam a relação entre o volume de notificações e número de técnicos e a gestão dos casos. As soluções encontradas foram: a criação de uma unidade responsável pela triagem dos técnicos; a divisão funcional e por setor da economia na estrutura da Superintendência-Geral; revisão dos critérios de apresentação das operações; mudança na cultura de trabalho; e aplicação de técnicas de gestão de projetos e monitoramento, resultando na diminuição do tempo médio de análise (especialmente nos casos complexos), na eliminação quase completa do estoque de casos e na organização mais eficiente do trabalho.

Caracterização da situação anterior e identificação do problema

A política de defesa da concorrência no Brasil tem por objetivo promover um ambiente de negócios saudável e competitivo para gerar benefícios aos consumidores, tais como produtos de qualidade, preços razoáveis e variedade de escolha. Há duas formas de atuação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) nessa política. A primeira delas é a preventiva, que analisa compras e fusões entre empresas com o intuito de garantir que a estrutura de mercado resultante não favoreça ações anticompetitivas (troca de informações comerciais sensíveis e o uso da posição dominante de uma empresa para imposição de preços e condições de comércio, por exemplo). O segundo eixo de atuação é o repressivo, que procura identificar violações, potenciais ou ocorridas, que prejudiquem a concorrência entre as empresas em um mercado e, conseqüentemente, gere prejuízos ao consumidor (o maior exemplo desse tipo de prática é a formação de cartéis).

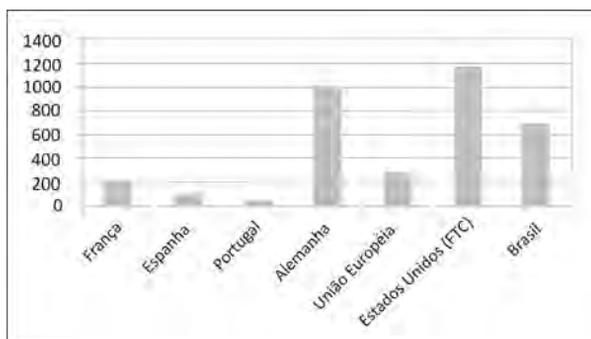
A inovação descrita nesse relato trata dos desafios enfrentados para reformular e adequar à Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011, o processo de análise de compras e fusões entre empresas – análise de Atos de Concentração – e quais as soluções encontradas. As ineficiências estruturais compreendiam: i) a divisão da atividade entre diversas agências; ii) a previsão da análise da operação após sua concretização; e iii) os critérios de notificação. As ineficiências na gestão diziam respeito: iv) à proporção entre o volume de notificações recebidas e número de técnicos; e v) gestão dos casos. Analisam-se, a seguir, tais ineficiências.

i) As funções de instrução e julgamento, antes regidas pela Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, eram distribuídas entre três agências governamentais: a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE/MJ), principal responsável pela apuração dos processos de infrações à ordem econômica

(condutas/função repressiva); a Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (Seae/MF), incumbida da apuração dos processos de fusões e aquisições entre empresas (função preventiva); e o Cade, responsável por julgar os processos instruídos pelas duas Secretarias. Essas funções foram unificadas no Cade em maio de 2012, com a entrada em vigor da Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011.

ii) O processo de análise de Atos de Concentração (AC) era feito no Brasil após a concretização da operação entre as empresas. O Cade precisava garantir que essas operações pudessem ser revertidas, uma vez que a análise ocorria paralelamente ao processo efetivo de fusão. Essa situação dificultava a intervenção do Cade quando era detectado algum problema concorrencial decorrente da operação. A análise brasileira não acompanhava a prática internacional de apreciação das operações antes do fechamento do negócio, o que criava um descompasso para eventuais soluções conjuntas para operações que afetassem o ambiente concorrencial em mais de um país.

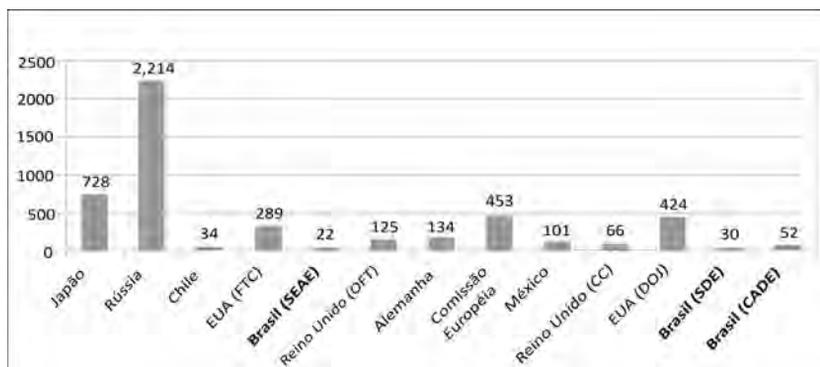
iii) As operações que implicassem em concentrações acima de 20% do mercado ou quando uma das partes registrasse faturamento bruto acima de 400 milhões de reais deveriam ser apresentadas em até quinze dias após sua concretização, sob pena de multa. Esse critério gerava um grande número de notificações anuais que, em sua maioria, não apresentavam riscos concorrenciais. Para melhor entender essa dimensão, comparou-se o número de casos notificados ao Cade com os de outras agências antitruste.



Fonte: elaboração interna/Cade.

Gráfico 1: Número de Atos de Concentração notificados no ano de 2010

iv) A equipe dedicada a esse trabalho era bastante enxuta. Em 2010, apenas o quantitativo do Cade era de dedicação exclusiva à análise de Atos de Concentração e infrações à ordem econômica. A SDE e a Seae contavam com outras atribuições como, por exemplo, defesa dos direitos do consumidor e advocacia da concorrência. A equipe da SDE dedicada à defesa da concorrência gravitava em torno de 30 pessoas; a equipe da Seae alocada para a análise de AC era em torno de 20 técnicos.



Fonte: Rating Enforcement 2010, do Global competition Review.

Gráfico 2: Número de técnicos dedicados ao Direito da Concorrência (área fim)

v) Sobre a gestão, não havia priorização prévia de processos: os técnicos recebiam os Atos de Concentração para análise na ordem em que chegavam, sem distinção de complexidade. Cada técnico era responsável por casos simples e complexos, e necessitava administrar os prazos e grau de esforço necessário para a instrução, o que contribuía para a demora de análise de casos e a acumulação deles. O Cade recebeu parte do corpo técnico da SDE, inexperiente na análise de AC, e apenas um servidor da Seae, que era a secretaria especialista no assunto. A Tabela 1 indica o número médio de casos por técnico.

Tabela 1: Distribuição média de casos por técnico – comparação entre agências antitruste no mundo em 2010

País	Casos	Equipe	Área fim	c/a
Brasil	660	242	102	6,47
França	213	182	99	2,15
Espanha	113	176	106	1,06
Canadá	232	420	282	0,82
EUA	1166	1100	722	1,61

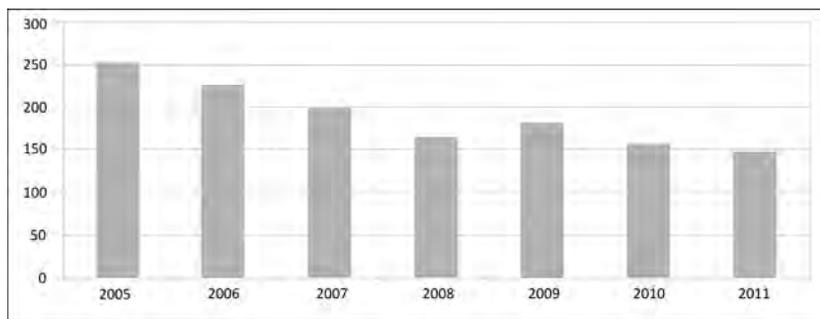
Fonte: Cade.

A atividade de instrução e julgamento de Atos de Concentração era dividida entre a Seae, que realizava a primeira análise e oferecia o parecer no prazo máximo de 30 dias, a SDE, que também opinava sobre a operação em no máximo 30 dias, e o Cade, que realizava o julgamento em até 60 dias, independentemente da complexidade, como previsto na Lei nº 8.884/1994. Na prática, essa análise ocorria em tempo superior, pois o prazo legal era

suspenso quando um dos órgãos envolvidos solicitava algum tipo de informação a externos para instrução do caso (*stop the clock system*).

Esses problemas geravam duas consequências negativas: o incentivo para o retardo na obtenção de informações para a análise e o aumento no tempo necessário para instrução. As equipes da SDE, Seae e Cade tinham incentivos para pedir as informações necessárias de forma espaçada, pois o grande volume de processos para uma equipe enxuta exigia que os prazos fossem interrompidos com frequência nos casos complexos para respeitar a legislação – essa estratégia eventualmente era usada para os casos simples. Os requerentes também eram afetados: como o negócio era concretizado antes do fim da análise, havia incentivos para a protelação na apresentação das informações requeridas.

A divisão de tarefas, o sistema de análise *a posteriori*, os critérios de notificação, a gestão dos casos e os incentivos impactavam diretamente o tempo de análise, tanto de casos simples quanto de casos complexos. O tempo médio de instrução e julgamento de AC era, em 2010, de aproximadamente 150 dias; porém, quando analisados somente os casos complexos, essa média subia para 724 dias. Embora o tempo médio de análise viesse sendo reduzido ao longo dos anos, era necessária uma solução definitiva que permitisse uma gestão mais eficiente dos casos.



Fonte: Cade.

Gráfico 3: Tempo médio de instrução e julgamento de AC (em dias)

Esse cenário, em conjunto com o tempo médio aferido historicamente e o volume de operações analisadas, representava um risco para o ambiente de negócios brasileiro. O tempo máximo de instrução passou a ser de 240 dias sem interrupções de prazo. A título de exemplo, seguem algumas das matérias veiculadas à época da entrada em vigor do novo marco legal da defesa da concorrência:

- Revista Exame, 09 de junho de 2012: “Veio para facilitar e complicou. (...) Nos dias que antecederam à sua promulgação, foram anunciadas quase 20 operações, estimadas em pelo menos 10 bilhões de reais. Era o recado do mercado: na prática, ainda não se sabe se as tão esperadas mudanças vão ocorrer para o bem ou para o mal. (...) o novo Cade nasce mais para sub do que super.”

- Revista Exame, 24 de junho de 2012: “Caos no Supercade - O início das atividades do novo Conselho Administrativo de Defesa Econômica, que ficou conhecido como SuperCade graças aos novos poderes que incorporou depois de sua reformulação, deixou preocupados advogados e empresários que esperam a análise de fusões ou aquisições de suas empresas pelo conselho.”

- *Global Competition Review*, 29 de junho de 2012: “*observers in Brazil say they remain deeply concerned that a lack of capacity within CADE will turn an otherwise positive development into a disaster. (...) Antitrust specialists say the staffing shortages, coupled with the challenge of running a pre-merger notification system, could delay deals and hamper the economy. ‘A pre-merger system makes sense, but only when the agency has enough resources to do it,’ says Francisco Todorov. ‘That’s the challenge, whether they can follow this. I don’t know whether they can do it. I actually think they can’t.’ (...) The pressure now falls squarely on CADE’s current case handlers – about 50 in all.*”

- O Globo, 23 de abril de 2012: “Falta de pessoal ameaça início de funcionamento do super-Cade. (...) O super- Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) – que unifica toda a análise e o julgamento de fusões de

empresas no País - está sob ameaça de começar a funcionar com uma estrutura precária. (...) quadro é preocupante.”

Apesar de enxergarem como mudanças positivas a reforma na estrutura trazida pela unificação dos órgãos e a análise das operações antes de elas serem concretizadas, vários agentes atuantes na área acreditavam que os servidores do Cade não seriam capazes de lidar com o novo procedimento e os novos prazos estabelecidos na lei.

Os problemas de estrutura institucional foram resolvidos pela Lei nº 12.529/2011, mas não era o suficiente para sanar todos os gargalos identificados. Os desafios do Cade eram implementar um novo sistema de análise de operações e reduzir drasticamente o tempo de análise mantendo a qualidade da instrução dos casos. Essa é a inovação descrita neste relato.

Descrição da iniciativa e da inovação

A iniciativa consiste na concepção e implementação de um novo sistema de gestão e análise de Atos de Concentração (AC), com os objetivos de preparar o Cade para a absorção da competência de instrução (antes pertencente à Seae) e adequar esse processo de trabalho aos requisitos da Lei nº 12.529/2011, que introduziu diversas alterações estruturais relatadas na descrição da situação.

A Lei nº 12.529/2011 trouxe o instituto da análise prévia, previu a possibilidade de alteração dos critérios para notificação para uma operação, a possibilidade de a Superintendência-Geral (SG) decidir sobre Atos de Concentração sem a obrigatoriedade de apreciação pelo Tribunal do Cade, e criou a emenda – processo em que o Cade requer que as informações iniciais apresentadas sejam complementadas pelas empresas sem que o prazo de análise seja iniciado. Ainda assim, várias lacunas continuaram existindo, e ficou a cargo da equipe do Cade concretizar essa transformação. A inovação

alterou a forma de gestão dos processos de análise de Atos de Concentração, desde sua identificação até sua decisão final. As principais alterações foram as seguintes.

i) Proposição de critérios para notificação de AC além dos previstos em Lei: o objetivo dessa alteração foi direcionar a atividade do Cade a casos que apresentassem real risco concorrencial, baseado em estudos internos sobre os AC analisados ao longo dos anos e seu impacto concorrencial. Chegou-se à conclusão de que os limites para notificação de operações poderiam ser aumentados sem prejudicar a atuação preventiva do Cade, uma vez que negócios abaixo desses limites raramente apresentavam impactos concorrenciais. Para evitar que alguma operação relevante deixe de ser analisada, a SG possui uma unidade que realiza o monitoramento de mercado em busca de AC fora do critério mínimo mas que apresente preocupações concorrenciais, podendo o Cade solicitar a sua análise.

ii) Revisão dos formulários de notificação: o formulário de notificação é o documento que as empresas têm de preencher no momento da apresentação da fusão para apreciação do Cade. O objetivo dessa revisão foi garantir que as informações necessárias fossem fornecidas logo no início do processo. Essa revisão também funciona como uma primeira triagem por complexidade feita pelas próprias empresas ao escolherem entre o formulário de operações simples sumárias e ordinárias.

iii) Possibilidade de reuniões pré-notificação: essa prática foi apresentada aos advogados responsáveis pelos Atos de Concentração, com o objetivo de promover a cooperação entre o Cade e as partes e solucionar dúvidas sobre o tipo de informação a ser prestada. Esse tipo de expediente só pode ser utilizado em casos de AC ordinários.

iv) Criação da unidade de triagem: essa coordenação-geral é formada por técnicos altamente experientes, que separam casos sumários (analisados na própria coordenação) de ordinários (analisados nas coordenações

especializadas), o que diminuiu drasticamente o tempo de análise dos processos. Esse formato de triagem foi pensado levando em consideração a realidade brasileira, cujo volume de processos analisados é muito grande e formado basicamente por casos de análise mais simples.

v) Estrutura única: as unidades de instrução processual foram desenhadas para serem capazes de operar com qualquer tipo de processo, conforme fosse demandado ao Cade por seu ambiente externo. Essas unidades foram divididas por função e por setor de mercado, de forma a promover a especialização necessária para lidar com casos mais complexos, mas sempre com a perspectiva de que essa divisão pode ser alterada no futuro. O arranjo aprovado em seu Decreto de Estrutura torna o Cade capaz de resposta a mudanças em seu cenário externo, pois as oito unidades de análise antitruste possuem a mesma competência legal de instrução, e a divisão temática é determinada internamente. Essa forma de estruturação é bastante diferente da que existia anteriormente tanto na SDE quanto na Seae.

vi) Monitoramento: uma parte importante do novo processo está no monitoramento diário dos prazos de instrução, com o objetivo de prevenir eventuais problemas na análise.

vii) Revisão da legislação infralegal existente: as portarias e o Regimento Interno do Cade foram revistos e passaram a prever de forma detalha os trâmites de análise de um processo no Cade, conferindo transparência e previsibilidade.

Concepção da inovação e trabalho em equipe

Com a aprovação do Projeto de Lei que alterava a Lei nº 8.884/1994 pelo Senado, aproximadamente um ano antes da aprovação da Lei nº 12.529/2011, SDE, Seae e Cade iniciaram o planejamento do processo de transição. Foram criados seis grupos de trabalho com servidores dos três órgãos

envolvidos, chefiados por um Conselheiro do Cade. O Grupo de Trabalho de Notificação Prévia ficou responsável por propor o novo processo de análise de AC do Cade.

A primeira fase foi a consolidação dos problemas percebidos na atuação conjunta das três agências, em especial a sobreposição de tarefas, o tempo de análise e os incentivos para a apresentação fracionada das informações necessárias à análise por parte dos servidores das agências e dos requerentes, pelas razões apresentadas. A equipe enxuta era um fato; a solução viria pelo lado da gestão.

Com o objetivo de abrir o diálogo com o público de interesse, foram realizadas diversas reuniões com advogados brasileiros e estrangeiros que atuavam junto ao Cade para identificar quais as principais deficiências identificadas por eles, que confirmaram o diagnóstico do Cade. Em paralelo, iniciou-se o trabalho de estudos de outras agências que operassem com a notificação prévia e que tivessem passado por processo de mudança similar. Enviaram-se questionários para as vinte principais agências internacionais¹, e realizaram-se sete² visitas *in loco* para conhecer melhor as práticas internacionais.

O resultado dessas visitas mostrou diferenças entre as agências internacionais e o Cade no número de processos analisados anualmente e na dimensão da equipe. Várias agências tinham poucos processos (em comparação com a média de 700 AC notificados anualmente no Brasil), com um número de servidores superior aos do Cade (mesmo com a equipe da SDE). Ou seja, não se poderiam importar soluções prontas dessas agências. A equipe procurou, dessa forma, aproveitar os princípios que embasavam essas práticas, entender o porquê de certas escolhas, e adaptá-las à realidade brasileira.

Percebeu-se a necessidade, por conta do volume de casos analisados anualmente pelo Cade, de instituir uma unidade responsável apenas pela triagem dos AC, de forma que os casos simples fossem analisados

separadamente dos casos complexos. O objetivo era tornar a análise dos casos mais simples, mais rápida, e permitir que equipes mais especializadas se concentrassem exclusivamente sobre os casos mais complexos. Essa solução é encontrada de forma *ad hoc* em algumas agências (como a alemã).

Um princípio confirmado pelas visitas foi o ganho de eficiência que um processo de triagem poderia trazer. Esse processo era feito de diversas formas, e nem todas as agências adotavam-no. Embora inspirada em modelos internacionais, a triagem brasileira é única. Um exemplo das diferenças é a obrigatoriedade da manifestação das coordenações-gerais especializadas sobre casos sumários de seus setores da economia (nos Estados Unidos, essa revisão é voluntária), com o objetivo de manter a boa comunicação internamente e manter todos informados. O modelo brasileiro foi desenhado para contar com técnicos altamente experientes e com aptidão para instruir processos de diversos setores da economia. Era necessário que profissionais também fossem capazes de avaliar qual o grau de complexidade das operações e de processar nessa estrutura os casos sumários, encaminhando os ordinários para as coordenações competentes. A triagem e a divisão funcional da estrutura são um dos pilares da redução percebida no tempo de análise.

A alteração nos formulários de notificação também procurou unir a experiência das outras agências com as características da lei brasileira. Assim como na prática internacional, há dois tipos de formulários para diferentes tipos de casos. Tanto técnicos passaram a se preocupar em obter todos os dados o mais rápido possível, quanto, aos poucos, os requerentes perceberam o risco de fornecer informações imprecisas ou incompletas: a necessidade de emenda, a rejeição da notificação ou o pagamento de multa por enganiosidade. A revisão dos critérios de notificação também foi uma estratégia usada para reduzir o tempo de análise e aumentar a qualidade das informações prestadas na notificação da operação.

É importante ressaltar que a possibilidade de contatos pré-operação com os técnicos do Cade contribuiu para essa mudança e ajudou a tornar o trabalho mais célere.

A formação da nova equipe também foi importante para direcionar o Cade para os resultados almejados. A autarquia recebeu os servidores lotados na SDE que não possuíam experiência prévia com análise de AC, o que gerou o desafio de integrar uma nova equipe e capacitá-la para trabalho com um processo que estava em fase de revisão. Como estratégia, foi feita uma capacitação em instrução de Atos de Concentração para todos os servidores nos seis meses que antecederam a entrada em vigor da Lei nº 12.529/2011, ainda que as equipes não estivessem definidas. O objetivo era formar servidores capacitados para lidar com qualquer tipo de processo, caso fosse necessário.

Objetivos da iniciativa

O objetivo geral da iniciativa era criar um processo que permitisse realizar a análise de Atos de Concentração com eficiência, qualidade e agilidade, garantindo que a atuação preventiva do Cade (controle de estruturas) fosse capaz de proteger a concorrência sem prejuízos para a dinâmica do ambiente de negócios no País.

Entre os objetivos específicos, destacam-se:

- i) atender a exigência legal de implementação da análise prévia;
- ii) permitir a análise rápida dos casos simples e tornar mais eficiente a análise dos casos mais complexos;
- iii) corrigir o problema do incentivo ao pouco fornecimento de informação por parte dos requerentes, melhorando a qualidade das informações necessárias para a notificação de um caso;
- iv. capacitar a equipe para a nova realidade de trabalho.

Público-alvo da iniciativa

De modo direto, as requerentes dos processos de Atos de Concentração (agentes econômicos envolvidos em fusões, aquisições, *joint ventures* etc.) e os servidores do Cade; de modo indireto, a sociedade como um todo, que usufrui dos benefícios de um ambiente econômico saudável.

Ações e etapas da implementação

A primeira etapa do processo de implementação consistiu na formação dos grupos temáticos de trabalho para o planejamento das ações de mudança aproximadamente um ano antes da aprovação da nova lei. Conforme detalhado no tópico “Descrição da iniciativa e da inovação”, o Grupo de Análise Prévia de Atos de Concentração realizou uma etapa de diagnóstico e pesquisa das melhores práticas internacionais. O Grupo de Mobilização e Alinhamento foi criado para manter os servidores informados sobre o processo de mudança organizacional. Além de manter o canal de comunicação aberto, essa iniciativa contribuiu para motivar os servidores e diminuir o nível de ansiedade que um processo desse porte inevitavelmente causaria. Uma estratégia importante foi o treinamento da nova equipe do Cade para a instrução de Atos de Concentração.

O segundo passo foi a proposição da nova estrutura organizacional para toda a Autarquia. Com o desenho do processo de notificação prévia, o diagnóstico da situação e o *benchmarking* internacional, iniciou-se o trabalho de definição da estrutura organizacional da Superintendência-Geral. O arranjo foi definido para conferir agilidade no processamento dos casos e flexibilidade, pois eventuais alterações de estrutura poderiam ser necessárias. Desse modo, foram criadas oito Coordenações-Gerais de Análise Antitruste com as mesmas competências necessárias à instrução de processos repressivos e preventivos previstas no Decreto de Estrutura do Cade. O objetivo

é permitir que o Cade tenha agilidade para responder às novas demandas externas. Essa formatação foi aprovada pelo Ministério do Planejamento pelo fato de o Cade ter demonstrado que essa flexibilidade era fundamental para a boa atuação do órgão ao longo do tempo.

Internamente, foi definida uma Coordenação-Geral (CG) destinada à triagem de AC, rompendo com a estrutura anterior da Seae. O resultado esperado era a redução do tempo de instrução, em especial a eliminação rápida dos casos mais simples (em torno de 80% do total de processos). Outra alteração institucional foi romper com a estrutura anterior da SDE e implementar uma divisão mista por tipo de conduta e mercado. Desse modo, três CG foram incumbidas da instrução de casos de cartel; quatro da instrução de casos de AC e condutas unilaterais; e uma da triagem de AC. Essa divisão atendia à realidade de que cada tipo de processo possui trâmites, prazos e tempos de análise diferentes.

Uma terceira etapa foi a revisão dos formulários de notificação, com a alteração do conteúdo das perguntas e separação de formulários para casos simples e complexos. Essas alterações foram todas acompanhadas de mudanças no Regimento Interno do Cade, cuja minuta foi colocada em consulta pública antes de aprovada.

A quarta ação buscou a transformação de estoque de casos em fluxo. Para isso, foi preciso reduzir o estoque de AC notificados sob a Lei nº 8.884/1994, e que tramitavam, portanto, conforme as antigas regras. Para tal, foi realizada uma força-tarefa no Cade e na Seae.

A quinta etapa foi a alteração dos critérios de notificação. Essa alteração contribuiu para a melhora na qualidade da amostra de casos analisados pelo Cade, pois a redução no volume deu-se em casos que historicamente não apresentavam preocupações concorrenciais. A medida foi balanceada pelo monitoramento de mercado realizado pela CG de triagem – nesses casos, o Cade pode solicitar a apresentação de operações de fusão e aquisição que

não seriam notificadas, mas que têm impacto concorrencial potencial, para apreciação e posterior decisão.

Por fim, no eixo de gestão, foram aplicadas técnicas de gestão de projetos a casos complexos e metodologia de priorização de casos, o que promoveu uma alocação de recursos humanos mais eficiente e melhor controle dos prazos. Somou-se a isso o monitoramento geral das atividades da Superintendência-Geral, que permitiu identificar pontos problemáticos rapidamente e soluções imediatas.

Descrição dos recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos

Os recursos humanos utilizados foram os técnicos das três agências em conjunto com a liderança dos Conselheiros envolvidos. Participaram do grupo de trabalho de notificação prévia quatro técnicos do Cade, um da Seae e um da SDE, todos sob a supervisão de um Conselheiro do Cade. Não foram utilizados recursos materiais, nem foram contratados consultores ou serviços externos. Em termos financeiros, o custo registrado foi o de visitas técnicas, incluindo o pagamento de passagens e diárias, com um total em torno de 50 mil reais. Ressalta-se que algumas visitas aconteceram aproveitando a participação em seminários, diluindo o custo dessas visitas. Com relação aos custos tecnológicos, não houve recurso gasto, uma vez que não foi criada nenhuma solução tecnológica. Os Atos de Concentração eram apresentados no Cade e só depois eram tramitados para a Seae; dessa forma, só foi necessário atualizar o status desses casos. Os processos de infrações à ordem econômica foram recadastrados na base de dados do Cade.

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

Foi possível revolucionar o processo de análise de fusões e aquisições no Cade de forma rápida e com custos irrisórios. O planejamento prévio

contribuiu para a rapidez da mudança, e desde o primeiro mês foi possível perceber os resultados positivos. A solução atacou problemas identificados anteriormente e teve como resultado o novo modelo da atuação do Cade – a mudança de Lei criou uma oportunidade para alterações já identificadas como fundamentais para fortalecer a política de defesa da concorrência. Mesmo com um número reduzido de servidores, foi possível reduzir o tempo de análise, superando as expectativas do mercado – o Cade passou a decidir casos em tempo médio menor do que os previstos na nova Lei.

Monitoramento e avaliação da iniciativa

Antes mesmo da entrada em vigor do novo processo, a CG de triagem preparou o trâmite de funcionamento da triagem e acompanhamento diário de todos os AC em instrução, dividido em dois controles descritos abaixo.

i) Acompanhamento dos casos sumários: os dados de cada caso recebido, como datas da entrada no Cade, do despacho de aprovação e da apresentação de emenda (quando for o caso); número do processo; requerentes; setor da economia; técnico responsável na CG de triagem; prazo de análise; e um campo aberto para observações.

ii) Acompanhamento de casos ordinários: os dados da CG responsável pela análise (após o processo de triagem) e do técnico responsável pelo caso; número do processo registrado; requerentes; setor da economia; data de entrada no Cade, de apresentação de emenda (quando for o caso), do despacho de aprovação da SG (quando for o caso); data da entrada do processo no Tribunal (para os casos em que houver algum tipo de restrição para a aprovação sumária, situação em que o Tribunal precisa se manifestar); prazo total de análise; e um campo aberto para observações.

Esses dados foram acompanhados frequentemente pelo Superintendente-Geral e seu Adjunto responsável pela análise de AC. Além desse

monitoramento, a Coordenação-Geral Processual também produziu estatísticas sobre entrada de processos, tempo de decisão (seja sumário ou ordinário), tipo de decisão e outras informações, disponíveis no site do Cade.

A implementação do processo foi comentada e avaliada pela mídia brasileira e pela comunidade internacional. Internacionalmente, o Cade foi avaliado pela *Global Competition Review*, principal publicação sobre o tema de defesa da concorrência. Anualmente, a revista realiza um processo de revisão do trabalho de diversas agências antitruste, atribuindo uma classificação de zero a cinco estrelas, contabilizadas a cada 0,25 estrela. Nesse processo, são avaliados estrutura e processos internos, perfil técnico dos funcionários, transparência, respeito ao devido processo legal, atuação da agência e resultados obtidos. O Cade foi classificado com quatro estrelas (em comparação a 3,5 estrelas do período passado), passando a integrar o rol das 10 melhores agências do mundo, em virtude do êxito na implantação do sistema de notificação prévia.

Sobre a avaliação da mídia brasileira, destacam-se algumas reportagens, resumidas abaixo e disponibilizadas no site do Cade. A cobertura das matérias que antes revelava preocupação com a transição para a nova lei de defesa da concorrência passou a noticiar o bom desempenho do Cade após a mudança. Alguns exemplos são:

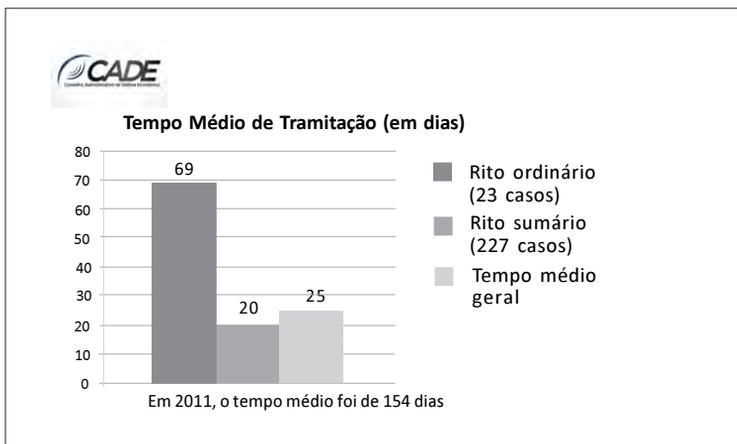
- Editorial do Valor Econômico sobre a Reestruturação do Cade, publicado em 4 de junho de 2013.
- Reuters: Cade julga mais de 800 casos de fusão e aquisição em 2012, de 13 de dezembro de 2012
- Folha de São Paulo: Vinícius Marques de Carvalho: Cade, 50 anos, de 09 de outubro de 2012.
- The Economist: *Antitrust law in Brazil - A champion for choice?*, publicada em 28 de agosto de 2012;

- Valor Econômico: Defesa da concorrência impulsiona o crescimento, de 09 de novembro de 2011.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

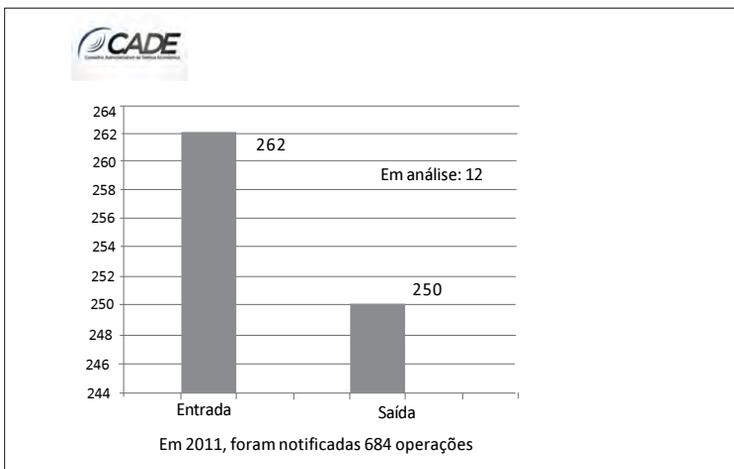
Os resultados quantitativos e qualitativos foram apresentados ao público um ano após a entrada em vigor da Lei nº 12.529/2011. A apresentação completa pode ser acessada no sítio eletrônico do Cade.

O primeiro resultado é a redução do tempo médio de análise de atos de concentração. No período entre junho de 2012 e maio de 2013, esse tempo foi de 20 dias para casos simples (analisados na coordenação de triagem), 69 dias para casos complexos (instruídos nas Coordenações-Gerais especializadas) e de 25 dias para a média de todos os casos. O tempo médio aferido em 2011 foi de 154 dias.



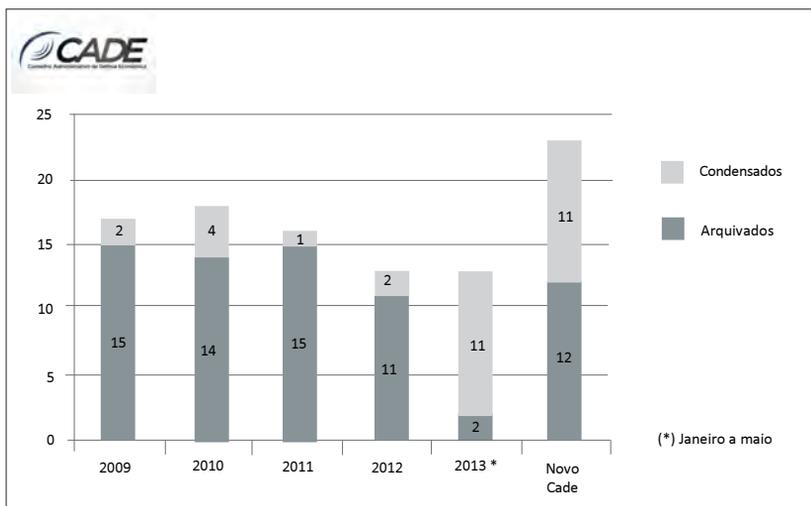
Fonte: CGP/CADE

Gráfico 4: Tempo médio de análise de atos de concentração sob o regime da Lei nº 12.529/2011 (maio de 2012 a maio de 2013)



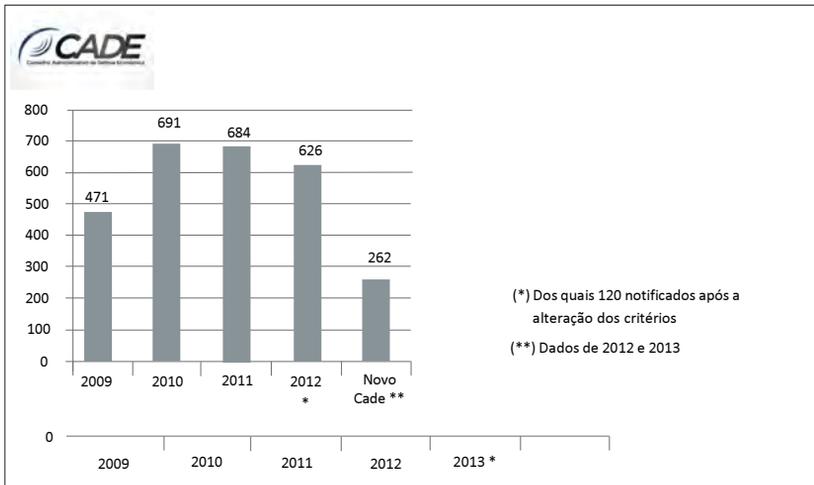
Fonte: CGP/CADE.

Gráfico 5: Evolução da notificação de Atos de Concentração



Fonte: CGP/CADE.

Gráfico 6: Processos administrativos julgados



Fonte: CGP/CADE.

Gráfico 7: Evolução da notificação de Atos de Concentração

Sobre a quantidade de processos aguardando análise, o estoque em maio era de 382 casos de Atos de Concentração da lei antiga (com a entrada de 26 casos) e 444 casos de condutas (com a entrada de 84 casos). Em maio de 2013, o estoque global era de 395, sendo 62 de Atos de Concentração da lei antiga (redução de 83% sobre o estoque somado à entrada de casos novos) e 333 casos de conduta (redução de 63% do estoque sobre o estoque somado à entrada de casos novos).

O resultado global é a eliminação de 791 casos de um saldo de 1088 em um ano, ou seja, redução de 72% do estoque em um ano de funcionamento da nova estrutura do Cade. Ao instituir um processo mais eficiente de análise de Atos de Concentração (eixo preventivo), o Cade pôde se dedicar mais aos casos de condutas anticompetitivas (eixo repressivo).

O número de Atos de Concentração notificados diminuiu em relação aos anos anteriores. O maior julgamento de casos em conduta também decorre

de o Cade ter alterado os critérios de notificação, resultando em uma entrada de menos casos de Atos de Concentração e liberando os recursos humanos para tratar mais processos punitivos. É importante lembrar que outros fatores da economia também influenciam o volume de operações ocorridas, mas a redução decorreu das alterações das regras de notificação.

O maior resultado qualitativo foi a elevação no *ranking* da revista *Global Competition Review*, que atribuiu uma nota de quatro estrelas ao Cade devido ao seu desempenho em 2012. Os principais destaques do Cade na avaliação foram: i) sucesso na transição para a Lei 12.529/11; ii) análise prévia de atos de concentração; iii) novos critérios de notificação; iv) análise de atos de concentrações sumários em um prazo médio de 19 dias (um dos mais rápidos do mundo); e v) aperfeiçoamento do combate a cartéis.

Obstáculos encontrados e soluções adotadas

Os obstáculos encontrados referem-se à gestão de pessoas (número de pessoas, rotatividade e resistência ao novo processo de trabalho), ceticismo do público externo sobre a capacidade do Cade em implementar a inovação e a migração da base de dados de acompanhamento processual. A seguir, apresenta-se a descrição dos problemas e das soluções encontradas.

- Resistência inicial da equipe à matéria nova: no processo de reestruturação, o Cade recebeu os cargos e a equipe da SDE, cuja especialidade era o trabalho com condutas. A equipe da Seae, que concentrava a expertise sobre AC, permaneceu na Secretaria. O desafio era alocar pessoas com maior conhecimento sobre a análise de AC em posições-chave e a capacitação da equipe. Para responder a esse desafio, foi importante a promoção de técnicos experientes à posição de Coordenadores-Gerais na Superintendência, a comunicação das lideranças com a equipe e, especialmente, o desenho de um curso voltado para a Instrução de Atos de Concentração para toda a

equipe. Dessa forma, todos os servidores estariam aptos a colaborar com o processo. Também houve investimento em comunicação interna para envolvê-los no processo de mudança.

- Falta de servidores: o Cade não possui quadro de servidores próprio, e depende de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) alocados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e de cargos de Analista Técnico Administrativo e Agente Administrativo redistribuídos pelo Ministério da Justiça à autarquia. Havia previsão de realização de concurso para provimento de cargos redistribuídos vagos e para provimento de 200 cargos de EPPGG (criados pela Lei nº 12.529/2011 para alocação no Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC) e direcionados prioritariamente ao Cade), mas isso não aconteceu até o presente momento (apenas em 2013 houve autorização para realização do concurso). A estratégia encontrada foi o investimento na qualidade, com a intensificação do treinamento técnico para todos, incluindo os gestores. A equipe de triagem de AC foi reforçada com equipe técnica experiente, capaz de realizar bem a triagem e dar rápido prosseguimento aos casos simples. A gestão imprimiu com sucesso os princípios de eficiência e foco em resultados, canalizando esforços de gestão e monitoramento para identificar gargalos e propor soluções.

- A estrutura organizacional do Cade cresceu e, para ocupar as novas posições, foram promovidos vários servidores que vinham se destacando, valorizando a “prata da casa”. Os objetivos dessa iniciativa foram combater o problema de rotatividade de servidores e garantir a retenção de quadros experientes.

- Um desafio técnico foi a compatibilidade de sistemas gerenciais processuais. Os Atos de Concentração eram apresentados no Cade e só depois eram tramitados para a Seae; dessa forma, só foi necessário atualizar o status desses casos. Os processos de infrações à ordem econômica foram cadastrados na base de dados do Cade.

- Houve muita desconfiança geral do público externo (empresas, advogados, imprensa) sobre a capacidade do novo Cade em realizar todas as novas tarefas atribuídas a ele sem o correspondente aumento em seus recursos humanos, e sobre como funcionaria o processo de notificação prévia. A chave para enfrentar esse desafio foi a comunicação constante e o investimento em transparência. O público externo foi consultado sobre sua percepção sobre esse novo processo desde o início e o uso da consulta pública para apresentação das minutas do novo Regimento Interno e dos formulários de notificação foi muito importante para colher as respostas do nosso público.

Fatores críticos de sucesso

O principal fator crítico de sucesso foi o alinhamento entre o novo processo de trabalho, as práticas de gestão necessárias para acompanhar os resultados e a correspondente reestruturação organizacional. Sem essa abordagem conjunta, é provável que os resultados atuais não tivessem sido alcançados.

Na parte de estrutura organizacional, a criação do setor de triagem, dedicado à separação dos casos em grau de complexidade (analisados de maneira aprofundada pelas CG temáticas) e à resolução dos casos simples, gerou ganhos de eficiência em termos de tempo de instrução inferior ao prazo legal, sendo o tempo de instrução de casos sumários de 20 dias, e de 69 dias, para os casos ordinários. A melhora da amostra de AC analisados em conjunto com o monitoramento do mercado favoreceu uma atuação mais focada da Autarquia, sem descuidar de casos que pudessem afetar negativamente a dinâmica concorrencial do mercado em que ocorressem, mesmo estando abaixo do crivo definido pela Portaria Interministerial MF/MJ nº 994, de 30 de maio de 2012.

A comunicação com o público externo também foi fundamental para aperfeiçoar o processo que se estava desenhando, garantir a transparência

e transmitir confiança a esse público. Reflexo disso é a alteração de posicionamento dos meios de comunicação; de uma postura de ceticismo para uma de reconhecimento dos resultados alcançados.

A postura das lideranças no envolvimento da equipe nas discussões sobre as mudanças a serem implementadas foi crucial para motivar os servidores. Houve certa ansiedade na formação dos quadros e resistência ao novo processo de trabalho, e essas dimensões foram levadas em consideração, uma vez que era fundamental que todos acreditassem nas mudanças promovidas e nos resultados almejados. A criação do Grupo de Trabalho de Mobilização e Alinhamento favoreceu o fluxo de informações para os servidores, a solução de dúvidas e o surgimento de boas sugestões. A decisão de se criar o treinamento em instrução de Atos de Concentração partiu das lideranças e foi fundamental para desmitificar o trabalho com essa temática. Esse envolvimento motivou a equipe e, na entrada em vigor da Lei nº 12.529/2011, os servidores compartilhavam da crença no sucesso do novo Cade. A cultura criada entre os servidores foi fundamental. Houve comprometimento dos mais diversos níveis durante todo o processo e a inovação foi produzida totalmente internamente. A crença nas decisões das lideranças e as mudanças de cultura de trabalho necessárias para o sucesso foram os pilares da mudança profunda na atividade finalística do Cade.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação em gestão?

Diversas organizações públicas lidam diariamente com estoques de demandas acima da capacidade de produção de suas equipes, o que redundava em prazos excessivos para a análise de processos. Esse cenário representa a realidade de muitos órgãos públicos.

Em matéria de defesa da concorrência, a análise de processos administrativos referentes a Atos de Concentração e de condutas

anticompetitivas precisa ser célere para estimular o ambiente de negócios, proteger o consumidor e promover bem-estar econômico na sociedade. Com essa motivação, o Cade implementou um modelo de gestão e priorização de processos que pode servir como referência para outras instituições. A solução adotada, embora tenha se inspirado nas práticas internacionais, foi recriada para a realidade brasileira e é única em todas as agências antitruste. Essa solução partiu de premissas identificadas pelas lideranças presentes no Cade e que guiaram a adaptação de ferramentas para resolver os problemas identificados, gerando resultados de alto impacto para o Cade e para a sociedade.

O processo de triagem e instrução dos casos combina priorização e análise de complexidade, técnicas de gestão de projetos e a experiência dos técnicos para criar uma solução integrada. Esse processo também favorece a comunicação entre a Coordenação-Geral de Triagem e as outras Coordenações-Gerais de Análise Antitruste para a resolução de casos, o que permite que todos estejam informados sobre o que acontece na economia brasileira mesmo sem instruir todo o processo.

O arranjo organizacional é inovador, sem paralelo em organizações públicas federais. A proposta de estrutura foi submetida ao Ministério do Planejamento após profunda análise do ambiente externo e avaliação dos problemas enfrentados pela Seae e SDE, que exerceram essas competências no passado. Procurou-se garantir flexibilidade para uma resposta mais rápida às questões postas pelo cenário externo sem que fosse necessário empreender mudanças regimentais extensas.

O Cade aproveitou a janela de oportunidade aberta pela nova lei e não se limitou a seguir os prazos legais, mas revolucionou a forma de analisar Atos de Concentração, equilibrando flexibilidade no desenho institucional e solidez na análise de processos. Prova do reconhecimento do ineditismo e dos resultados atingidos é a elevação da nota da *Global Competition Review*,

que colocou o Cade entre as 10 melhores agências de defesa da concorrência do mundo e o fato de a autarquia analisar Atos de Concentração sumários em um tempo médio de 19 dias, figurando entre as autoridades antitruste mais rápidas em âmbito mundial.

Responsável

Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo
Superintendente-Geral do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade)

Endereço

SEPN 515, Conjunto D, Lote 4, Edifício Carlos Taurisano
Brasília-DF
CEP 70.770-504
Telefone: (61) 3221 8445
carlos.ragazzo@cade.gov.br
assplan@cade.gov.br

Data do início da implementação da iniciativa

Maio de 2007

NOTAS

¹ África do Sul, Alemanha, Austrália, Canadá, Dinamarca, Espanha, França, Estados Unidos, Holanda, Japão, Portugal e Reino Unido.

² Canadá, Estados Unidos, Comissão Europeia, França, Alemanha, Portugal e Espanha.

Área temática

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

Sistema de Gestão da Geração Interligada da Superintendência de Geração Hidráulica (OGH): Modelo de Excelência da Gestão (MEG) Integrado à Manutenção Produtiva Total (TPM)

Superintendência de Geração Hidráulica

Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A – Eletrobrás Eletronorte

Com os crescentes níveis de competitividade do mercado, é preciso inovar no modelo organizacional. Para isso, a Superintendência de Geração Hidráulica, uma unidade autônoma da Eletrobras Eletronorte que tem como seu principal produto a energia elétrica produzida hidraulicamente, visando a se manter competitiva, inovou no seu modelo de gestão, por meio da integração de duas metodologias; Modelo de Excelência da Gestão (MEG), da Fundação Nacional da Qualidade, e a Manutenção Produtiva Total (TPM), da *Japan Institute of Plant Maintenance* (JIPM). Este trabalho tem como objetivo apresentar a integração das metodologias, que visou a fortalecer a gestão da organização e com isso melhorar o seu desempenho. Com a implementação do Novo Sistema de Gestão da Geração Interligada, foi possível notar uma melhoria significativa no sistema de gestão da empresa, evidenciada pelos resultados alcançados.

Caracterização da situação anterior e identificação do problema

A busca pela competitividade tem exigido que as empresas repensem suas estratégias e invistam constantemente em inovação, a fim de torná-las cada vez mais lucrativas e sustentáveis. Dessa forma, é necessário que as empresas busquem modelos de gestão que aumentem o nível de competitividade e sustentabilidade, inovando assim seu modelo organizacional. O conceito de que inovação leva à competitividade é adotado pela Superintendência de Geração Hidráulica (OGH), uma unidade autônoma da Eletrobras Eletronorte (ELN) especializada na geração de energia elétrica de origem hidráulica, que, aplicando esse conceito, inovou o seu sistema de gestão.

A OGH é composta por três usinas hidrelétricas (UHE) localizadas geograficamente em estados distintos. As UHE Tucuruí e UHE Curuá-Una localizam-se no estado do Pará. Já a UHE Samuel está no estado de Rondônia, com potência total instalada de 8.781,3 MW, o que representa aproximadamente 9% de *market-share* (potência instalada) e é composta por 352 empregados. Para a gestão dessas usinas, eram utilizados dois modelos de gestão. O Modelo de Excelência da Gestão (MEG), difundido pela Fundação Nacional da Qualidade (FNQ), foi adotado pela OGH a partir de 1997. A Manutenção Produtiva Total (TPM), uma metodologia originária do Japão e patenteada pela *Japan Institute of Plant Maintenance* (JIPM), foi adotada pela OGH também desde 1997, inicialmente focada na eliminação das perdas e melhorias na gestão dos processos de produção, expandindo-se posteriormente para todos os demais processos por meio da utilização de pilares metodologicamente organizados.

As metodologias MEG e TPM atuavam como processos paralelos na OGH e eram necessários esforços distintos para gerir essas metodologias. Vale à pena ressaltar que: os resultados obtidos pela OGH, durante o período de 2003 a 2008, no processo de avaliação da sua gestão pela FNQ eram insatisfatórios,

ou seja, durante anos a evolução da pontuação foi mínima; e o Índice de Disponibilidade (que se caracteriza como o principal indicador para a gestão da OGH) apresentava uma tendência negativa no período de 2005 a 2008. Outro ponto de destaque é que a linguagem do MEG não era acessível à força de trabalho (níveis operacionais), por ser uma linguagem de difícil compreensão. Já a Manutenção Produtiva Total (TPM) conseguia envolver a força de trabalho por se tratar de uma metodologia voltada para o processo produtivo com conceitos de fácil compreensão. Entretanto, o TPM não focava todos os processos de gestão necessários para se ter uma gestão de excelência em nível mundial. Daí identificou-se a necessidade de integrar as metodologias e obter ganhos com a sinergia das mesmas.

Descrição da iniciativa e da inovação

Para implantar o Sistema de Gestão da Geração Interligada na OGH foi preciso verificar se o modelo de gestão utilizado baseado no MEG possuía compatibilidade com o TPM. Após essa constatação, a OGH, buscando inovar sua gestão, integrou, desde 2008, a metodologia Manutenção Produtiva Total (TPM) da JIPM ao Modelo de Excelência em Gestão (MEG) da FNQ, atendendo a um dos valores empresariais empreendedorismo e inovação. Essa integração está explicitada por meio da matriz de integração dos Pilares TPM com os Fundamentos de Excelência do MEG, resultando no atual Sistema de Gestão da Geração Interligada da OGH (Figura 1). Em 2010, ocorreu um refinamento dessa matriz, com a integração dos pilares TPM com os critérios e itens do MEG. E em 2012, ocorreu a integração dos objetivos dos pilares TPM com os requisitos dos critérios e itens do MEG, propiciando garantir a efetividade do processo de identificação das necessidades de mudanças culturais, explicitado pelas estratégias da OGH de realizar a avaliação externa da gestão da OGH por meio da FNQ e JIPM.

O estudo se iniciou com uma análise de correlação entre os pilares TPM e os fundamentos de excelência do MEG a fim de verificar o nível de correlação (forte ou média). Após essa análise, foi definido o que cada pilar TPM iria abordar dos fundamentos de excelência do MEG, em uma linguagem mais simples. Dessa forma, o TPM passou a ser uma metodologia de gestão e não mais voltada apenas para o processo produtivo, incorporando o MEG da FNQ. Cita-se, como exemplo, que, antes da implantação do novo modelo de gestão, o pilar Meio Ambiente atendia parcialmente aos requisitos do fundamento de excelência do MEG (Responsabilidade Social) e, após sua implantação, evoluiu para o pilar Socioambiental, atendendo todos os requisitos deste fundamento.

Na literatura, o TPM é composto por oito pilares básicos, que devem ser seguidos e trabalhados durante sua implementação para que os resultados sejam atingidos. No entanto a OGH, ao longo do período de implantação e em função das necessidades empresariais e atendimento aos fundamentos de excelência do MEG, estruturou a metodologia de forma proativa em 11 pilares, são eles: Sustentabilidade Empresarial, Manutenção Autônoma, Melhoria Específica, Manutenção Planejada, Manutenção da Qualidade, Gestão Antecipada, Melhorias Administrativas, Educação e Treinamento, Segurança, Saúde e Socioambiental. Cada Pilar possui um objetivo geral e objetivos específicos que contribuem para o alcance do objetivo geral do TPM da OGH. Os fundamentos da FNQ estão contidos no desdobramento de cada pilar, por meio de planos de ação, indicadores e metas.

de aprendizado global da OGH. Dele fazem parte um conjunto de mecanismos, ferramentas e técnicas, que também relacionam as responsabilidades e aspectos de continuidade e aplicação. O *Looping* Infinito considera: atividades e processos operacionais e processos gerenciais. Funciona assim: as etapas da gestão diária (controle) são executadas continuamente, passando por seguidos ciclos de pequenos ajustes e melhorias, sem alteração dos padrões de trabalho. Isso ocorre até o momento em que se identifica a necessidade da mudança do nível de desempenho do processo. Nesse momento, utiliza-se o ciclo de melhoria e aprendizado, que define as melhorias que serão implementadas e, então, retorna-se ao ciclo da gestão diária, recomeçando todo o processo. Sendo assim, a concepção desta inovação foi baseada na utilização do *Looping* Infinito, que está representado na Figura 2 e é constituído por dois ciclos. O primeiro ciclo, chamado de Gestão Diária/Controle, caracteriza a fase de controle e é constituído pelas etapas: i) estabelecer os objetivos, ações e metas; ii) executar segundo o planejado; vi) controlar a execução; e vii) implementar pequenas melhorias. O segundo ciclo, chamado de Melhoria/Aprendizado, caracteriza a fase do aprendizado e é constituído pelas etapas: iii) avaliar as práticas e padrões de gestão; iv) identificação e testagem das melhorias e inovações (protótipo); e v) estabelecer novas práticas ou padrões. A equipe responsável pela inovação foi a Alta Administração da OGH com o suporte da Assessoria de Gestão Empresarial.

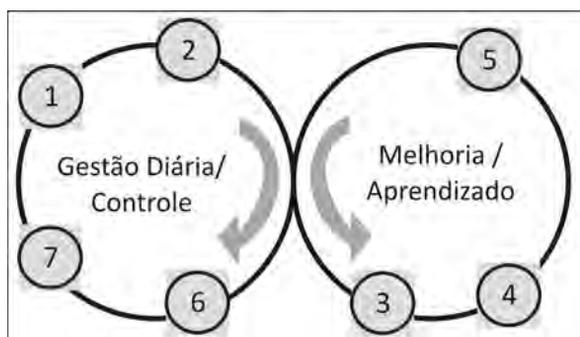


Figura 2: *Looping* Infinito

Objetivos da iniciativa

A integração dos modelos MEG e TPM tem como objetivo fortalecer a gestão da OGH e com isso alcançar os resultados desejados:

- inovar a gestão da geração interligada, garantindo a sustentabilidade empresarial por meio do equilíbrio das dimensões ambiental, social e econômico-financeira;
- assegurar a contínua redução dos custos operacionais e das perdas utilizando-se das premissas de sustentabilidade e integração de todos os pilares;
- consolidar a gestão autônoma nas plantas da Superintendência de Geração Hidráulica (OGH);
- eficientizar os processos de manutenção buscando continuamente falha e defeito “zero”, contribuindo assim para a sustentabilidade empresarial, em especial nas dimensões financeira e ambiental;
- fomentar a gestão da qualidade em todos os processos que impactam a disponibilidade das plantas da OGH;
- utilizar os conceitos de gestão antecipada para eliminação das perdas técnicas visando à redução de custos;
- disseminar o conhecimento para dar suporte à manutenção da excelência dos processos visando ao crescimento sustentável da organização;
- inovar e eficientizar os processos administrativos e de apoio;
- assegurar a manutenção do índice de “zero” acidente no trabalho e o cumprimento da legislação pertinente;
- promover a qualidade de vida com saúde integral para todos os colaboradores e familiares objetivando redução dos custos com saúde curativa;
- alcançar a excelência dos processos socioambientais visando à sustentabilidade.

Público-alvo da iniciativa

Toda a força de trabalho da Superintendência de Geração Hidráulica, composta por empregados do quadro próprio e prestadores de serviço diretos e indiretos.

Ações e etapas da implementação

Foram realizadas as seguintes etapas para implementação desta inovação:

- estudo de viabilidade da integração dos fundamentos das metodologias TPM e MEG;
- elaboração da matriz de correlação entre os pilares TPM e os fundamentos do Modelo de Excelência da Gestão;
- atribuição do atendimento aos requisitos do Modelo de Excelência da Gestão aos pilares TPM;
- verificação do atendimento aos requisitos do Modelo de Excelência da Gestão por parte de cada pilar;
- desenvolvimento do novo Sistema de Gestão da Geração Interligada com integração das metodologias;
- disseminação do novo Sistema de Gestão da Geração Interligada para a força de trabalho.

Para dar suporte à disseminação do Sistema de Gestão foram realizadas as seguintes ações: turmas *in company* dos cursos Preparação da Banca Examinadora, Atualização da Banca Examinadora e cursos internos sobre o MEG; análises mensais de desempenho dos indicadores da OGH; certificações ISO 9.001; certificação ISO 14.001; cursos sobre a metodologia TPM (Formação de Instrutores e Multiplicadores, Ferramentas de Análise e Solução de

Problemas); e consultoria da JIPM-S (*Japan Institute of Plant Maintenance - Solution*) e auditorias internas TPM. Destaca-se ainda que foram realizadas ações intensas de disseminação do novo Sistema de Gestão para toda força de trabalho. A massificação dos conceitos foi realizada em reuniões de diversos níveis e auditorias internas e externas da metodologia TPM, que tinha como objetivo difundir o novo Sistema de Gestão integrado e estimular os empregados. Para isso, utilizou a estratégia de envolver a maior parte possível da força de trabalho em diversos fóruns realizados na OGH.

Descrição dos recursos financeiros, humanos, materiais e tecnológicos

Os recursos utilizados foram mínimos, utilizando os recursos existentes na OGH, tais como: homem x hora para desenvolvimento do modelo e material de divulgação.

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

Pela relação custo-benefício obtida, ou seja, investimento mínimo e resultados significativos alcançados.

Monitoramento e avaliação da iniciativa

O monitoramento e avaliação do novo Sistema de Gestão da Geração Interligada da Superintendência de Geração Hidráulica (OGH) são realizados por meio do Sistema de Reuniões da OGH, composto pelas reuniões periódicas do Comitê Consultivo, Comitê Diretivo, Centro de Planejamento Regional, Análise Crítica das ISO 9.001 e 14.001, análise de implementação dos pilares do TPM e Workshop de Excelência (momento em que o Plano Estratégico da OGH é revisado e definido para o próximo ciclo). Durante as reuniões, são analisados o cumprimento dos Planos de Ações dos Pilares TPM, que compõem

o Plano Estratégico da OGH, bem como o desempenho dos indicadores que compõem o Painel de Gestão da OGH. Com o objetivo de refinar a prática de monitoramento e avaliação de desempenho da gestão da Superintendência, desenvolvida por meio do Sistema de Reuniões da OGH, em 2011, foi aprovada a revisão do Procedimento – Análise Crítica do Desempenho da OGH, que padronizou, por exemplo, as técnicas de análise e solução de problemas.

Ressalta-se que a análise crítica de desempenho dos indicadores que compõem os onze pilares TPM é realizada mensalmente e, no caso de metas não alcançadas, são elaboradas as análises de três gerações e estabelecidas e priorizadas as ações corretivas. São realizadas ainda projeções de tendência do alcance das metas, comparações com anos anteriores, com órgãos internos e externos, referenciais comparativos pertinentes¹ e requisitos de partes interessadas².

Complementarmente, a OGH participa de avaliações de gestão internas e externas, com o objetivo de avaliar o nível o desenvolvimento da gestão e dos resultados alcançados, tais como auditorias internas realizadas periodicamente pelo Superintendente da OGH e pelo Diretor de Operação da Eletronorte (DO - Diretoria à qual a OGH está ligada) nas plantas da OGH. Além disso, a OGH participa dos ciclos externos de avaliação de gestão, principalmente junto a FNQ e JIPM. Os Relatórios de avaliação contendo os pontos fortes e oportunidades de melhorias são emitidos para que os pilares TPM agreguem as ações de melhorias ao seu plano estratégico visando ao alcance dos objetivos propostos.

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

O Sistema de Gestão da Geração Interligada proporcionou inúmeras melhorias na OGH. Destaca-se a melhoria do ambiente de trabalho, o moral da equipe da OGH, aumento da eficiência dos equipamentos, o que reduziu a

significativamente a indisponibilidade das Unidades Geradoras das Usinas. Com a gestão integrada das três usinas que compõem a OGH, foi possível otimizar recursos e competências. A Tabela 1 apresenta os principais indicadores da OGH, o Referencial Comparativo Pertinente (RC) e o Requisito da Parte Interessada (RPI).

Tabela 1: Principais indicadores da OGH

Indicador	Sigla	Unidade	2007	2008	2009	2010	2011	2012	RC	RPI
	ISCO		74,7	83,6	84,3	72,7	76,6	-	71,2	75
Índice de satisfação com o clima organizacional	O indicador avalia a satisfação do empregado baseado em treze fatores em quatro dimensões: motivação, gestão de pessoas, filosofia de gestão e ambientação de trabalho. Vale ressaltar que a tendência deve ser considerada como favorável no período de 2007 a 2009, pois em 2010 houve uma mudança no método de cálculo da pesquisa que passou a ser aplicada pela Eletrobras e em 2011 a pesquisa passou a ser bianual. Ressalta-se que: i) RC: a OGH obteve o melhor desempenho entre as Superintendências da Diretoria de Operação e entre as empresas do Sistema Eletrobras, tornando-se referencial de excelência do Sistema Eletrobras; ii) RPI: a OGH obteve desempenho superior ao RPI definido por meio do Contrato de Gestão, assinado entre a DO e a OGH.									
Gap de habilidades e competências	GAP _{COM}	Índice	0,32	0,29	0,22	0,19	0,25	0,23	-	0,23
	O indicador identifica e direciona a capacitação dos empregados da OGH, objetivando a redução do GAPCOM geral e das áreas gestão, administração, produção. A partir de 2011, o indicador passou a ser calculado da geração interligada, uma vez que a UHE Samuel foi incorporada pela OGH em 2010, o que refletiu em um aumento do GAPCOM. Ressalta-se que a OGH obteve desempenho igual ao RPI, definido por meio do Contrato de Gestão assinado entre a OGH e o pilar Educação e Treinamento (RPI).									
Taxa de Frequência de Acidentes	TFA	Índice	2,18	4,08	0,00	2,89	2,98	0	2,05	0
	O indicador monitora o número de acidentes do trabalho ocorridos na OGH. Ressalta-se que: i) RC: a OGH obteve o melhor desempenho interno e externo, tornando-se referencial de excelência do Sistema Elétrico Brasileiro; ii) RPI: a OGH obteve desempenho igual ao RPI definido por meio do Contrato de Gestão, assinado entre a DO e a OGH.									
Índice de Disponibilidade	ID _{TUCURUI}	%	88,7	88,8	90,5	92,6	93,7	94,0	88,2	94,2
	ID _{SAMUEL}	%	-	93,0	93,4	93,9	94,7	95,6	94,8	95,3
	ID _{CURUÁ-LINA}	%	95,3	95,8	96,5	97,3	97,2	96,7	93,1	97,0
	Os índices de disponibilidade da função geração das UHE são utilizados pela ANEEL para aumentar ou diminuir a energia assegurada das mesmas, com reflexos diretos na comercialização e no faturamento da OGH. Ressalta-se que: i) RC: a OGH obteve desempenhos excelentes, tornando-se referencial de excelência do Sistema Elétrico Brasileiro; ii) RPI: a OGH obteve desempenho superior ou próximo aos RPI definidos por meio do Contrato de Gestão, assinado entre a DO e a OGH.									

Indicador	Sigla	Unidade	2007	2008	2009	2010	2011	2012	RC	RPI
Margem PMSO	MPMSO	%	-	-	-	5,96	6,02	5,03	16,50	5,10

O indicador reflete a relação entre os custos com o PMSO (Pessoal, Material, Serviços e Outros) e a Receita Operacional Líquida (ROL). O indicador passou a ser acompanhado com esta estrutura a partir de 2010. Destaca-se que o aumento em 2011 se deu em função da incorporação da UHE Samuel na OGH.

Ressalta-se que: i) RC: a OGH obteve desempenhos excelentes, tornando-se referencial de excelência do Sistema Elétrico Brasileiro; ii) RPI: a OGH obteve desempenho superior ao RPI definido por meio do Contrato de Gestão, assinado entre a DO e a OGH.

É possível notar a tendência favorável da maioria dos indicadores da OGH a partir de 2008, ano em que ocorreu a implantação da inovação do novo Sistema de Gestão da Geração Interligada.

A tabela 2 apresenta alguns dos resultados obtidos pela OGH nos três últimos anos:

Tabela 2: Resultados obtidos pela OGH

Ano	Premiação
2010	<ul style="list-style-type: none"> • reconhecimento nos critérios: Pessoas e Sociedade pela Fundação Nacional da Qualidade (FNQ); • Prêmio Especial em TPM (<i>Special Award for TPM Achievement na UHE Tucuruí</i>), premiação concedida pela Japan Institute of Plant Maintenance (JIPM); • Prêmio Consistência em TPM (<i>Award for Excellence in Consistent TPM Commitment na UHE Samuel</i>), premiação concedida pela Japan Institute of Plant Maintenance (JIPM); • Prêmio Excelência em TPM – Categoria B na UHE Curuá-Una – <i>Excellence Award for TPM Achievement, B Category</i>; • Prêmio SESI Qualidade no Trabalho (PSQT). Reconhecimento concedido pelo Serviço Social da Indústria (SESI), na: <ul style="list-style-type: none"> - Etapa Regional: Primeiro lugar na categoria Gestão de pessoas e Prática de Gestão: Contrato de Gestão Individual, e segundo lugar na categoria Desenvolvimento Socioambiental e Prática de Gestão: Programa de Educação Ambiental. - Etapa Nacional, primeiro lugar na categoria Gestão de Pessoas com a Prática de Gestão: Contrato de Gestão Individual.

Ano	Premiação
2011	<ul style="list-style-type: none"> • Prêmio Especial em TPM (<i>Special Award for TPM Achievement na UHE Samuel</i>) Premiação concedida pela Japan Institute of Plant Maintenance (JIPM); • Prêmio Excelência em TPM (Categoria A na UHE Curuá-Uma) <i>Excellence Award for TPM Achievement, A Category</i>; • Prêmio Nacional da Qualidade (PNQ), premiada pela Fundação Nacional da Qualidade (FNQ); • Presença no Guia As Melhores Empresas para Você trabalhar – Guia Você S/A.
2012	<ul style="list-style-type: none"> • Prêmio <i>World Class</i> em TPM da Superintendência de Geração Hidráulica (UHE Tucuruí, UHE Samuel e UHE Curuá-Uma) concedido pela <i>Japan Institute of Plant Maintenance</i> (JIPM); • Presença no Guia As Melhores Empresas para Você trabalhar – Guia Você S/A; • Prêmio SESI Qualidade no Trabalho (PSQT) – premiação concedida pelo Serviço Social da Indústria (SESI) na: <ul style="list-style-type: none"> - Etapa Estadual: primeiro lugar na Categoria: “Grandes Empresas”; Área Temática: “Ambiente de Trabalho Seguro e Saudável”; Prática de Gestão: “Pilares Segurança e Saúde da Metodologia TPM (<i>Total Productive Maintenance</i>)”. - Etapa Nacional: primeiro lugar na categoria: “Grandes Empresas”; Área Temática: “Ambiente de Trabalho Seguro e Saudável”; Prática de Gestão: “Pilares Segurança e Saúde da Metodologia TPM (<i>Total Productive Maintenance</i>)”.

Obstáculos encontrados e soluções adotadas

Um dos obstáculos encontrados na implantação do novo sistema foi a adaptação dos empregados à nova cultura, ou seja, ao novo sistema de gestão. As soluções adotadas visando a eliminar o obstáculo encontrado foram: intensas ações de disseminação do novo sistema de gestão para toda força de trabalho, tais como: reuniões com empregados, convites para que os empregados participassem das auditorias internas e externas, com

apresentação de seus trabalhos e como ouvintes, palestras, estímulo da alta administração e dos gerentes.

Fatores críticos de sucesso

Os fatores crítico de sucesso desta inovação foram:

- aproveitamento da internalização existente dos conceitos das metodologias TPM e MEG pela força de trabalho;
- aceitação da força de trabalho do novo sistema de gestão;
- patrocínio e envolvimento da alta administração e da média gerência na disseminação do sistema de gestão.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação em gestão?

O Sistema de Gestão da Geração Interligada da OGH – integração TPM x MEG do PNQ – é uma prática de gestão que espelha o estado da arte no setor elétrico, segundo avaliação da FNQ. A metodologia do TPM foi considerada como ponto forte pelo Relatório de Avaliação da FNQ em 2011, ano em a OGH foi premiada por esta fundação com o Prêmio Nacional da Qualidade. E em 2012, a OGH recebeu o Prêmio *World Class* em TPM concedido pela *Japan Institute of Plant Maintenance* (JIPM), sendo a primeira empresa de geração de energia elétrica do mundo a receber esse prêmio, o que vem servindo de fator diferencial, proporcionando uma série de benefícios, tais como a redução de perdas; e contribuindo para os sucessivos resultados favoráveis do Índice de Disponibilidade e de Custos, principais indicadores da OGH.

Destaca-se ainda o fato de que a OGH vem constantemente atendendo às solicitações de visitas de *benchmarking*, ou seja, visitas de busca de informações comparativas. Citam-se como exemplo: Eletrobras, Ministério de Minas e Energia, Albras, Termonorte, Natura, Usina de Três Gargantas

(China), Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Centro de Avaliação não Destrutiva, Instituto de Geografia de Kiel (Alemanha). A OGH vem também atendendo a convites para participar em eventos externos em outras empresas a fim de disseminar o novo Sistema de Gestão da Geração Interligada da OGH, tais como: Fórum Nacional dos Programas Estaduais e Setorias de Qualidade Produtividade e Competitividade, parceiro da Fundação Nacional da Qualidade na disseminação do Modelo de Excelência em Gestão (MEG); Fórum de boas práticas da Embraer, entre outros.

Responsável

Antônio Augusto Bechara Pardauil
Superintendente de Geração Hidráulica

Endereço

Rodovia BR 422, Km 13 – UHE Tucuruí – Caixa Postal 31
Tucuruí-PA
CEP: 68.464-000
pardauil@eln.gov.br

Data do início da implementação da iniciativa

Maio de 2008

Notas

¹ Informação quantitativa considerada como referência apropriada para permitir avaliar o nível de competitividade superior de um resultado alcançado, no mercado ou no setor de atuação, considerando-se as estratégias da organização.

² Tradução mensurável de necessidade ou expectativa, implícita ou explícita, da parte interessada.

O Concurso Inovação é promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e tem como objetivo incentivar a implementação e a disseminação de práticas inovadoras na gestão pública, por meio da premiação e divulgação dessas iniciativas. Nessa 18ª edição, o Concurso conta com o apoio da Embaixada da França, da Embaixada da Noruega e da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que premiam os primeiros colocados com visitas técnicas. A ENAP também premia os vencedores com vagas nos cursos de “Especialização em Gestão Pública” e “Desenvolvimento Gerencial”, publicações da Escola, livro contendo os relatos das iniciativas, certificado, divulgação no Banco de Soluções – no site do Concurso –, assinatura de um ano da Revista do Serviço Público (RSP) e Selo Inovação.

- Baixe gratuitamente os livros contendo as iniciativas premiadas nas outras edições do Concurso em <http://www.ena.gov.br>, na opção “Publicações”.
- Participe da próxima edição do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal.

Visite <http://inovacao.ena.gov.br>.

ISBN 978-85-256-0072-1

