inovação
inovação
inovação

Concurso Inovação na Gestão Pública Federal

Certificado

O Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), Paulo Bernardo Silva e a Presidente da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Helena Kerr do Amaral têm o prazer de conferir a

Luc Quoniam

esta certificação, por sua participação na iniciativa

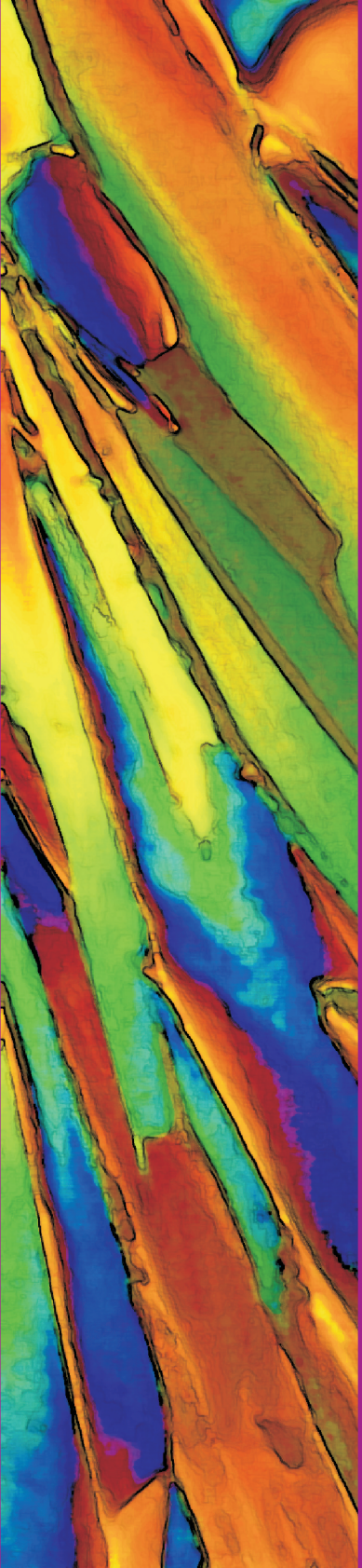
Oposições a pedidos de patente de medicamentos
Fiocruz – Ministério da Saúde

classificada entre os vencedores do 14º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal.

Brasília, 16 de março de 2010.

Paulo Bernardo Silva
Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão

Helena Kerr do Amaral
Presidente da ENAP



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

ENAP

inovação
inovação
inovação

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

Pesquisa ENAP

ENAP Ministério do Planejamento BRASIL UM PAÍS DE TODOS GOVERNO FEDERAL

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente
Helena Kerr do Amaral

Diretor de Formação Profissional
Paulo Sergio de Carvalho

Diretora de Desenvolvimento Gerencial
Margaret Baroni

Diretora de Comunicação e Pesquisa
Paula Montagner

Diretor de Gestão Interna
Mary Cheng

Editora: Paula Montagner – *Coordenador-Geral de Editoração:* Livino Silva Neto – *Revisão:* Marionita Teixeira de Queiroz; Roberto Carlos Ribeiro Araújo e Paula de Lima Soares Varella – *Projeto gráfico:* Livino Silva Neto e Maria Marta da Rocha Vasconcelos – *Arte da Capa: Ana Carla Gualberto – Capa e Editoração eletrônica:* Maria Marta da Rocha Vasconcelos – *Catalogação na fonte*: Biblioteca Graciliano Ramos.

Equipe Pesquisa ENAP: Coordenadora-Geral de Pesquisa: Elisabete Ferrarezi – *Pesquisadores:* Clarice Gomes de Oliveira; João Alberto Tomascheski; Sônia Amorim; Paula de Lima Soares Varella – *Assistente:* Karla Roberta Soares Campos – *Estagiária*: Mychelle Jacqueline Lourenzo de Oliveira.

Tiragem: 1000 exemplares

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

182 p.

ISBN 978-85-256-0065-3

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

CDU 35
CDD 350.81

@ ENAP, 2010

Distribuição:
ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública
SAIS – Área 2-A
70610-900 – Brasília - DF
Telefones: (61) 2020 3096/2020 3102 – Fax: (61) 2020 3178
Site: www.enap.gov.br

Sumário

Apresentação *5*

Introdução *7*

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

Oposições a pedidos de patente de medicamentos *23*

Pacto nacional pelo enfrentamento da violência contra as mulheres *33*

Avaliação e monitoramento de políticas públicas *45*

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

Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) *61*

Gestão da informação *75*

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

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

Gestão e desenvolvimento de pessoas *109*

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

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

Melhoria de processos de trabalho *141*

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

Planejamento, gestão e desempenho institucional *163*

Sistema Nacional de Gestão do Conhecimento em Segurança Pública *165*

Apresentação

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

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

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

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

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

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

Helena Kerr do Amaral
Presidente da ENAP

Introdução

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

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

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

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

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

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

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

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

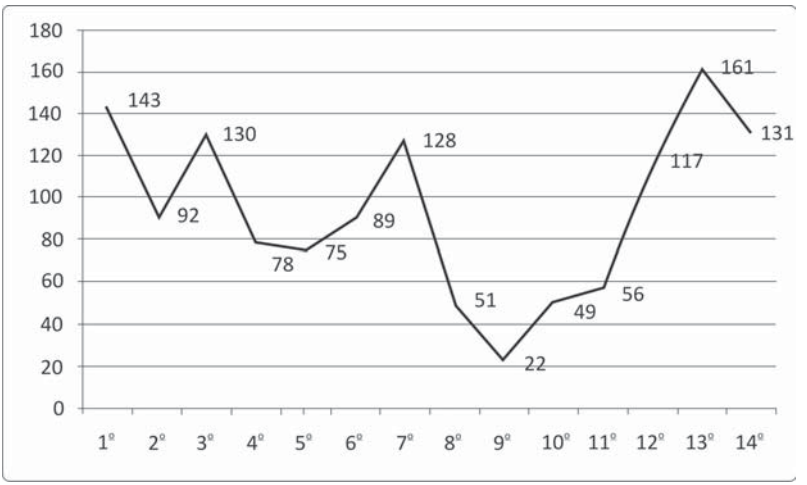


Gráfico 1: Evolução do número de inscrições válidas, nas 14 edições do Concurso Inovação

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

• Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas.

• Atendimento ao cidadão.

• Avaliação e monitoramento de políticas públicas.

• Gestão da informação.

• Gestão e desenvolvimento de pessoas.

• Melhoria dos processos de trabalho.

• Planejamento, gestão e desempenho institucional.

Processo de seleção

O processo de seleção das iniciativas, feito pelo Comitê Julgador, tem como parâmetro a definição de práticas inovadoras, que compreende "as mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de uma nova combinação dos mecanismos existentes, que produzam resultados positivos para o serviço público e para a sociedade"[1].

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

a) Introdução de inovação em relação a práticas anteriores.

b) Resultados positivos comprovados quanto à contribuição para a resolução da situação-problema, e/ou atendimento à demanda do público-alvo, e/ou aos direitos dos cidadãos;

c) Participação dos servidores na mudança;

d) Integração com outras iniciativas internas ou externas, ou existência de parceria;

e) Utilização eficiente de todos os recursos;

f) Promoção de mecanismo de transparência, participação ou controle social.

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

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

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

1) Antônio Glauter Teófilo Rocha – Coordenador de projetos do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE);

2) Antonio Semeraro Rito Cardoso – Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA/RJ);

3) Arcádio de Paula Fernandez – Gerente de Divisão de Planejamento Estratégico (Inmetro/RJ);

4) Bruno Carvalho Palvarini – Diretor do Departamento de Programas de Gestão (Seges, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão);

5) Caio Márcio Marini Ferreira – Diretor do Instituto Publix para o Desenvolvimento da Gestão Pública;

6) Cibele Magalhães de Pinho de Castro – Coordenadora-Geral de Planejamento e Gestão Estratégica,Ministério da Previdência Social);

7) Ciro Campos Christo Fernandes – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão);

8) Daniel Annenberg – Consultor e Especialista em Políticas Públicas;

9) Laura Ibiapina Parente – Consultora

10) Luiz Antonio Jóia – Professor e Pesquisador da Fundação Getúlio Vargas – FGV / RJ

11) Manoel Carlos Rocha Lima – Coordenador do Prêmio Inovação na Gestão Pública do Estado do Espírito Santo (Inoves);

12) Marcelo de Matos Ramos – Coordenador- Geral de Comunicação e Mídia da Secretaria de Acompanhamento Econômico,Ministério da Fazenda;

13) Marcus Vinícius Gomes – Pesquisador do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV);

14) Maria da Penha Barbosa da Cruz Carmo – Coordenadora-Geral da Carreira de EPPGG,Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

15) Maria Lúcia de Matos Félix Silva – Assessora da Secretaria de Recursos Humanos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

16) Marianne Nassuno – Assessora da Diretoria de Gestão Interna do Ministério da Cultura;

17) Paula Montagner – Diretora de Comunicação e Pesquisa da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP);

18) Paulo Marques – Coordenador- Geral de Projetos de Capacitação, Diretoria de Desenvolvimento Gerencial/ENAP;

19) Rita Sorio – Especialista em Desenvolvimento Social do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID);

20) Rômulo Paes de Sousa – Especialista em Avaliação de Políticas Públicas

21) Rosane Schikmann – Consultora da Fundação Getúlio Vargas (FVG/SP)

22) Valéria Rezende de Carvalho Ferreira – Analista de Finanças e Controle do Ministério da Fazenda;

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

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

1) Adriana Ligiero – Ministério do Trabalho e Emprego;

2) Aleksandra Santos – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

3) Cristiane Ikawa – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

4) Eduardo Raupp de Vargas – Universidade de Brasília;

5) Luciano Maduro – Ministério do Trabalho e Emprego;

6) Luiz Carlos Abreu Mendes – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea);

7) Marcelo V. de A. Lima – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

8) Maurício Fleury – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;

9) Moisés Villamil Balestro – Universidade de Brasília;

10) Samuel Antero – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Relação das iniciativas premiadas no 14º Concurso Inovação

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os prêmios

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

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

Características gerais das iniciativas premiadas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Breve histórico do Concurso Inovação e alguns resultados

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

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

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

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

Assim, desde o 12º Concurso Inovação, as iniciativas inovadoras são definidas, pela ENAP, como "mudanças em práticas anteriores, por meio da incorporação de novos elementos da gestão pública ou de uma nova combinação dos mecanismos existentes, que produzam resultados positivos para o serviço público e a sociedade".[5]

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

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

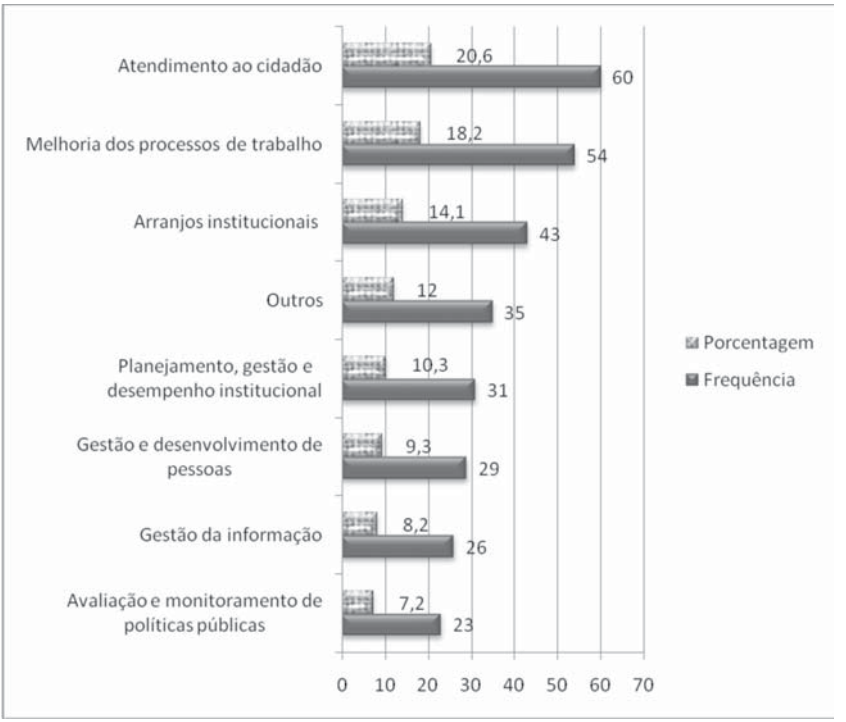


Gráfico 2: Porcentagem e frequência dos premiados por área temática (de 1996-2009)[7]

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

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

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

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

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

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

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

Notas

[1] Este conceito consta do Regulamento do 14º Concurso Inovação, 2009.

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

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

[4] Ibid., pp. 15-17.

[5] O conceito de iniciativas inovadoras consta do Item 2 do Regulamento da 14ª edição do Concurso Inovação (2009).

[6] FERRAREZI, Elisabete; AMORIM, Sônia. Op.cit. , p.33

[7] Uma vez que áreas temáticas variaram ao longo das edições, para fins da análise elas foram agrupadas nessas oito categorias.

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

Área temática

Arranjos institucionais para coordenação e/ou implementação de políticas públicas

Oposições a pedidos de patente de medicamentos

Instituto de Tecnologia de Fármacos – Farmanguinhos
Fundação Oswaldo Cruz

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

Caracterização da situação anterior

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

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

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

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

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

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

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

Descrição da iniciativa

Objetivos a que se propôs e resultados visados

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

Público-alvo da iniciativa

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

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

Concepção e trabalho em equipe

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

Ações e etapas da implementação

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

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

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

Recursos utilizados

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

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

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

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

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

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

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

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

Existem dois indicadores para avaliar a iniciativa:

1) Resultado do exame do pedido de patente

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

2) Redução do preço do medicamento Tenofovir

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

Resultados quantitativos e qualitativos concretamente mensurados

1) Resultado do exame do pedido de patente

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

2) Redução do preço do medicamento Tenofovir

Preço da unidade farmacêutica do Tenofovir

2003 – US$ 9,04

2004 – US$ 7,68

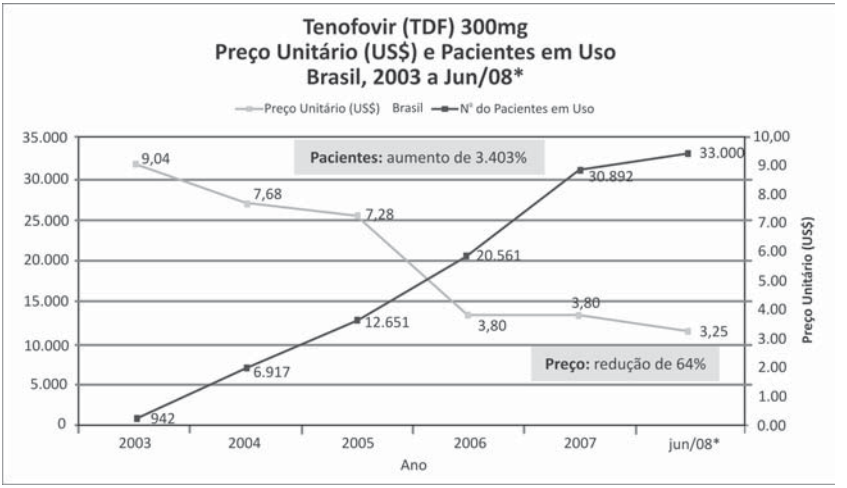
2005 – US$ 7,28

2006 – US$ 3,80

2007 – US$ 3,80

2008 – US$ 3,25

2009 – o valor estimado de comercialização do Tenofovir é de US$ 1,00. Considerando o valor de 2006 (US$ 3,80), a redução no preço alcançada, com o subsídio ao exame, é de 73%. Sabendo que o governo gasta por ano US$ 42 milhões na compra do Tenofovir, a redução anual será de US$ 30,66 milhões. Se a patente fosse concedida, ela seria válida até 2018, ou seja, ainda ficaria sobre proteção no país por mais 10 anos. Com a eliminação da proteção da patente, a economia total para o governo é de US$ 306,60 milhões, considerando o mesmo número de pacientes portadores de HIV até 2018.



Fonte dos preços: CGAFE/DAF/SCTIE/MS
* Sujeito a alteração

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

Lições aprendidas

Soluções adotadas para a superação dos principais obstáculos encontrados

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

Fatores críticos de sucesso

• A escolha do medicamento a ser estudado pela equipe, pois o Tenofovir é um dos medicamentos mais onerosos para o Ministério da Saúde.

• A precisão dos argumentos apresentados pela equipe nos subsídios ao exame técnico do pedido de patente do medicamento. O pedido foi indeferido pelo INPI.

• O momento oportuno da apresentação do subsídio ao exame do pedido de patente PI9811045 junto ao INPI, em dezembro de 2005. Um dos argumentos principais para a oposição ao pedido de patente é justamente o fato de os preços dos medicamentos serem muito altos, pelo monopólio de sua produção e comercialização. No caso, logo após essa data, houve redução no preço de comercialização, mas, felizmente, a apresentação do pedido já havia sido feita.

Por que a iniciativa pode ser considerada uma inovação?

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

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

Responsável

Wanise Borges Gouvea Barroso
Coordenadora do Núcleo de Inovação Tecnológica

Endereço

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

Data do início da implementação da iniciativa

Outubro de 2004

Notas

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

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

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

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

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