



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA**

Diego Boschetti Musskopf

**Estudo sobre o Projeto-piloto de Uniformização da Petição e Avaliação dos
Requerimentos de Trâmite Prioritário de Processo de Patente no INPI**

Porto Alegre

2019

Diego Boschetti Musskopf

**Estudo sobre o Projeto-piloto de Uniformização da Petição e Avaliação dos
Requerimentos de Trâmite Prioritário de Processo de Patente no INPI**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Contemporânea, da Escola de Administração, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Contemporânea.

Orientadora: prof. MSc. Gabriela Musse Branco

Porto Alegre

2019

Diego Boschetti Musskopf

**Estudo sobre o Projeto-piloto de Uniformização da Petição e Avaliação dos
Requerimentos de Trâmite Prioritário de Processo de Patente no INPI**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Contemporânea, da Escola de Administração, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública Contemporânea.

Orientadora: prof. MSc. Gabriela Musse Branco

Aprovada em: ____/____/____.

Prof^ª. MSc. Gabriela Musse Branco

Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a minha família Eloi, Lucia, Lucas e Gislaine pelo suporte prestado, não apenas para este trabalho, mas em diversos momentos da vida.

Reconheço a importância da minha orientadora, Prof^a. MSc. Gabriela Musse Branco, ao despertar o interesse no tema de Gerenciamento de Processo de Negócios, pelos excelentes *insights*, indicações de leitura, auxílio na formulação do questionário e da metodologia, aprendizados e revisão criteriosa.

Diversas pessoas do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) permitiram, direta ou indiretamente, a concretização deste trabalho. Agradeço ao ex-presidente do INPI, Dr. Luiz Otávio Pimentel, e ao ex-Diretor de Patentes, Júlio César Castelo Branco, por confiarem nas minhas estimativas sobre a possibilidade de melhoria do processo e pela autorização do início do projeto em 2018. Regracio a Dra. Liane Elizabeth Caldeira Lage, Diretora de Patentes; o Dr. Alexandre Gomes Ciancio, Coordenador-Geral do CEPIT; a Dra. Cristina d'Urso de Souza Mendes, chefe da DIESP permitiram a participação no Programa Pós-Graduação em Gestão Pública Contemporânea, autorizaram a coleta e disponibilização de informações institucionais, bem como por todos os pequenos e inomináveis (mas fundamentais) auxílios prestados durante a elaboração da monografia.

Agradeço a todos contatados que cederam de bom grado seu tempo preciso para responder as entrevistas. Sem vocês este trabalho não teria sido possível. Regracio aos membros da banca Prof^a. MSc. Gabriela Musse Branco e Prof. Dr. Rafael Kruter Flores. Sua participação engrandeceu esse trabalho.

Agradeço também aos meus colegas de curso que me ajudaram durante todo o Programa de Pós-Graduação, dividindo experiências, fornecendo informações, compartilhando bons momentos. Isso inspirou e auxiliou muito com o resultado deste trabalho.

RESUMO

MUSSKOPF, Diego B. **Estudo sobre o Projeto-piloto de Uniformização da Petição e Avaliação dos Requerimentos de Trâmite Prioritário de Processo de Patente no INPI.** Porto Alegre, 2019. Monografia (Especialização em Políticas Públicas Contemporâneas) – Escola de Administração, da Universidade Federal do Rio Grande do sul. Porto Alegre, 2019.

O Gerenciamento de Processos de Negócio (BPM) representa uma nova forma de visualizar as operações de negócio. Essa visão compreende todo o trabalho executado para entregar um determinado produto ou serviço, independentemente de quais áreas funcionais estejam envolvidas ou sua localização. Em comparação com a iniciativa privada, o serviço público encontra dificuldades adicionais para institucionalizar esta nova forma de observar as operações e monitorar seus resultados. Este trabalho tem como objetivo avaliar em que grau o processo de trâmite prioritário institucionalizado pelo Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI) atingiu as metas estipuladas nos indicadores de desempenho institucional e identificar os fatores processuais e ambientais que contribuíram para o atingimento (ou não) do resultado. O método aplicado foi o estudo de caso-único intrínseco com observação participante e entrevista com atores. Constatou-se que o INPI tem atingido os resultados esperados apesar das dificuldades inerentes da institucionalização do processo. Algumas alterações no novo fluxo de avaliação de requerimentos retornaram a condição anterior para atender demandas de atores relevantes do processo.

ABSTRACT

MUSSKOPF, Diego B. **Estudo sobre o Projeto-piloto de Uniformização da Petição e Avaliação dos Requerimentos de Trâmite Prioritário de Processo de Patente no INPI.** Porto Alegre, 2019. Monografia (Especialização em Políticas Públicas Contemporâneas) – Escola de Administração, da Universidade Federal do Rio Grande do sul.

The Business Process Management (BPM) represents a new way of viewing business operations. This view encompasses all work performed to deliver a particular product or service, regardless of what functional areas are involved or where they are located. Compared to private enterprise, the public service encounters additional difficulties in institutionalizing this new way of observing operations and monitoring their results. The objective of this paper is to evaluate the degree to which the priority process, institutionalized by the National Institute of Industrial Property (INPI), reached the goals stipulated in the institutional performance indicators and to identify the procedural and environmental factors that contributed to the achievement (or not) this result. The method applied was the intrinsic single-case study with participant observation and interview with actors. It was found that INPI has achieved the expected results despite the inherent difficulties of the initial phase of institutionalizing the process. Accommodations occurred due to information gaps and to meet expectations of relevant process actors.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
1.1	OBJETIVOS	10
1.2	JUSTIFICATIVA	11
1.3	ESTRUTURA DO TRABALHO	12
2	REFERENCIAL TEÓRICO	13
2.1	GERENCIAMENTO DE PROCESSO DE NEGÓCIO	13
2.1.1	Contextualização teórica	13
2.1.2	Principais definições e conceitos	16
2.1.3	Ciclo de vida do processo de negócio	17
2.1.4	Considerações sobre a aplicação do BPM no setor público	18
2.2	ORGANIZAÇÃO: ESTRUTURA, FUNCIONAMENTO E MUDANÇA	21
2.2.1	Mecanismos de cooperação	21
2.2.2	Estrutura organizacional	22
2.2.3	Funcionamento da organização	23
2.2.4	Mudança organizacional	24
3	METODOLOGIA	27
3.1	CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA	27
3.2	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	28
3.2.1	A formulação do problema	28
3.2.2	A unidade-caso	29
3.2.3	O número de unidades-caso	29
3.2.4	A elaboração do protocolo	30
3.2.5	A coleta de dados	31
3.2.6	Análise dos dados	33
3.2.7	Relatório	35
4	RESULTADOS	36
4.1	DADOS COLETADOS	36
4.1.1	Histórico das modalidades de trâmite prioritário do INPI	36
4.1.2	As modificações do fluxo processual	41
4.1.3	Indicadores	49
4.1.4	Percepções dos entrevistados sobre os fatores ambientais	52
4.2	ANÁLISE DOS DADOS	62
4.2.1	Sugestões de aprimoramentos	66
5	CONCLUSÃO	69
	APÊNDICE I. DESENHO DO MODELO <i>AS-IS</i> (OU <i>AS-WAS</i>)	75
	APÊNDICE II. DESENHO DO MODELO <i>TO-BE</i> (INSTITUCIONALIZADO)	77
	APÊNDICE III. MODELO DE CARTA ENVIADA	79
	APÊNDICE IV. PROTOCOLO DE PESQUISA	80
5.1	DADOS SOBRE A PESQUISA	80
5.2	DADOS SOBRE O ENTREVISTADO E A ENTREVISTA	80
5.3	ORIENTAÇÕES GERAIS AO PESQUISADOR	81
5.4	QUESTIONÁRIOS	82
5.5	FINALIZANDO A ENTREVISTA	83
5.6	TRANSCRIÇÃO DAS INFORMAÇÕES	83

1 INTRODUÇÃO

Ativos imateriais são baseados em informação que tem a característica de ser não-excludente. Isso significa que é impossível impedir terceiros que não contribuíram com os custos de produzir o bem de utilizá-lo. Por esse motivo, naturalmente tende a existir uma falta de incentivo a criações, uma vez que os produtores sabem que terão dificuldades em serem pagos de forma suficiente para cobrir seus custos. Por outro lado, do ponto de vista da sociedade, há uma perda de bem-estar, pois existem bens que não são desenvolvidos (ARROW, 1962).

Arrow (1962) expõe que a informação é um bem não-rival. Isso significa que ao consumir a informação, não se reduz a quantidade disponível para terceiros. Em termos econômicos, significa que o custo marginal de atender a um consumidor adicional é desprezível. Quando o produtor tem custos para gerar um bem não-rival e o expõe no mercado, o consumo deixa de ser dividido como deveria. Por exemplo, um suposto consumidor que deseje pagar menos do que o custo desse bem é normalmente excluído de seu consumo; contudo, nesses casos, ele pode se beneficiar do serviço pago por outro usuário.

Com este raciocínio, ao oferecer um direito exclusivo por um período limitado, a lei de propriedade intelectual contorna essas duas falhas sequencialmente. Primeiro, o mecanismo de proteção torna o bem excludente e, conseqüentemente, quem deseja utilizar o produto ou processo terá que pagar *royalties*. Finalmente, após a patente cair em domínio público, todos os consumidores podem acessá-la gratuitamente (ARROW, 1962)¹.

A Propriedade Intelectual trata do conjunto de direitos que incide sobre as criações humanas. O Direito de Propriedade Industrial (DPI) é caracterizado pelo poder exercido pela pessoa que contribuiu direta ou indiretamente no aperfeiçoamento de um bem imaterial que tenha valor econômico e que seja passível de apropriação. A propriedade intelectual constitui, portanto, um instrumento de regulação das relações entre o autor ou criador com determina-

¹ Destaca-se que tecnologia também apresenta características de conhecimento tácito e codificado. Arrow (1962) está se referindo à parte dos ativos imateriais que pode ser informada (MUSSKOPF, 2017). Isso significa que há controvérsias com relação a importância da propriedade industrial para a inovação. Outra dimensão de análise considera que os Direitos de Propriedade Intelectual (DPIs) são instituições resultantes da atuação de atores. Com esta abordagem, alguns autores chegam a conclusões opostas a Arrow (1962) e consideram que os DPIs apresentam, se algum, um papel secundário na inovação. Por exemplo, Zucoloto (2013, p. 7) observa que “diversas experiências internacionais sugerem que o fortalecimento dos direitos de proteção intelectual tende a ser benéfico somente quando o país desenvolveu capacitações suficientes para se tornar competitivo no mercado mundial”.

dos tipos de bens imateriais. Por sua vez, o exercício do poder do indivíduo sobre o bem imaterial é condicionado por parâmetros de condutas preestabelecidos que restringem esse poder por meio de regras específicas (WIPO, 2010).

Do ponto de vista econômico, estes direitos de propriedade são títulos emitidos pelo poder público que concedem exclusividade na exploração comercial da criação resultante. O objetivo é minimizar a falha de mercado existente em determinados ativos imateriais protegendo o competidor (e não a competição). Para ser passível de apropriação via direitos de propriedade intelectual, a criação tem que portar, pelo menos, algum grau de diferenciação em relação ao estado da técnica² que depende do tipo do direito (MUSSKOPF, 2017).

A ciência jurídica subdivide os DPIs em dois campos distintos: o direito de autor, que consiste na proteção moral e patrimonial do criador das obras artísticas e científicas e, ainda, dos programas de computador; e a propriedade industrial, que envolve a proteção de bens imateriais aplicáveis industrialmente, tais como as marcas, patentes e desenhos industriais (WIPO, 2010). Através dos direitos de propriedade industrial, as empresas podem proteger os resultados da mobilização dos recursos tecnológicos da empresa. Destaca-se que não é a informação nem o conhecimento da empresa que é protegido, e sim, o resultado de sua aplicação (MUSSKOPF, 2017).

O Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) é uma autarquia federal criada em 1970 e atualmente vinculada ao Ministério da Economia. O órgão é responsável pelo aperfeiçoamento, disseminação e gestão do sistema brasileiro de concessão e garantia de direitos de propriedade intelectual para a indústria. Entre os serviços do INPI, estão as concessões de patentes, os registros de marcas, desenhos industriais, indicações geográficas, programas de computador e topografias de circuitos integrados e as averbações de contratos de franquia e das distintas modalidades de transferência de tecnologia (INPI, 2015). Estas atividades são, em sua maioria, disciplinadas pela Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996 (Lei da Propriedade Industrial ou LPI).

Apesar das controvérsias relacionadas com os efeitos da propriedade industrial no desenvolvimento tecnológico nacional, é fato que o acréscimo do número de depósitos não foi acompanhado pela necessária reestruturação do INPI. Um dos resultados é o passivo de 220

² Por exemplo, para patentes, a Lei Brasileira nº 9.279, de 14 de maio de 1996 (Lei da Propriedade Industrial) considera que o estado da técnica é constituído por tudo aquilo tornado acessível ao público antes da data de depósito do pedido de patente, por descrição escrita ou oral, por uso ou qualquer outro meio, no Brasil ou no exterior (BRASIL, 1996).

mil pedidos de patente pendentes de avaliação (chamado de *backlog* de patentes). Devido a este volume de depósitos, o INPI demora, na média, 10 anos para decidir sobre a concessão de uma patente (INPI, 2016).

Neste contexto, um serviço prestado pelo INPI que vem ganhando destaque é o de trâmite prioritário. Até pouco tempo, este serviço era exclusivo para garantir direitos (*e.g.* idosos e contrafação). Com o passar do tempo, devido à percepção da existência de nichos específicos de depositantes que necessitam de fluxos processuais expeditos dos seus pedidos de patente para proteger seus inventos, o INPI tem ampliado o portfólio de modalidades de exame prioritário como uma das medidas para fortalecer a propriedade industrial (INPI, 2019a).

Em geral, a introdução de novas modalidades ocorre através de projetos-piloto que tem prazo determinado. Após este período, elas podem (ou não) serem convertidos em serviços permanentes. Alguns projetos-piloto têm objetivo de estimular o depósito de patentes de usuários específicos. Entre estes projetos destacam-se os projetos-piloto para priorizar os pedidos de patentes de microempresas e empresas de pequeno porte (Patentes MPE) e de instituições de ciência e tecnologia (Patentes ICTs). Outros projetos visam facilitar a cooperação internacional entre escritórios de patente, tais como pedidos iniciados no Brasil e estendidos a outros países (Prioridade BR) e recebidos com o exame já efetuados por outros escritórios (*Patent Prosecution Highway – PPH*) (INPI, 2019a).

Como resultado da inclusão de novas modalidades de trâmite prioritário, ocorreu o aumento da demanda e os procedimentos adotados para avaliação dos requerimentos passaram a não apresentar resultados satisfatórios. Por exemplo, o tempo médio para conceder o trâmite prioritário de um pedido de patente pertencente a um idoso é, em média, de 12 meses (mas chega a 36 em determinados casos) (INPI, 2019a). Este tempo de avaliação de requerimentos de trâmite prioritário contrasta com o tempo de outras instituições (que levam menos tempo) e pode acarretar prejuízos ao depositante. Por exemplo, na justiça federal o requerimento de prioridade é decidido praticamente no mesmo dia do protocolo da petição inicial.

Além do mais, estes projetos-piloto e serviços de trâmite prioritário foram sendo institucionalizados ao longo do tempo (por vezes com grande intervalo entre um e outro) e por equipes diferentes. Um dos resultados é que cada Projeto e Serviço (ou grupo deles) apresenta características distintas (*i.e.*, requisitos, formulários, resoluções e, por vezes, fluxos diferentes). Estas particularidades aumentam exponencialmente a complexidade do sistema para os

usuários externo e internos – convertendo-se em erros de requerimento e avaliação, bem como mais tempo de espera para os requerentes (INPI, 2019a).

Identificando as potencialidades de melhoria no processo de avaliação de requerimento no INPI, a Diretoria de Patentes, Programas de Computador e Topografias de Circuitos Integrados (DIRPA) incumbiu sua Divisão de Estudos e Projetos (DIESP) na tarefa da melhoria dos processos. Para tanto, o Grupo de Exame Cooperativo (GEC), que atualmente trabalha com as modalidades-piloto de trâmite prioritário, foi solicitado a desenvolver uma série de estudos e propostas (INPI, 2019a).

A partir de março de 2018, com uso de ferramentas de Gerenciamento de Processos de Negócio, o GEC sugeriu diversas alterações nos procedimentos relacionados com a execução do requerimento pelo interessado, sua avaliação pelo INPI, o fluxo do processo de patente *per si* e avaliação de desempenho. Estas modificações foram implementadas em 1º de julho de 2019 (INPI, 2019a). Importante destacar que o alcance das metas propostas requer a cooperação dos servidores e que a institucionalização depende da aceitação dos gestores e da comunidade (ou, pelo menos, da não refutação do novo procedimento).

Diante do exposto, propõe-se o seguinte problema de pesquisa: em que medida as modificações propostas pelo GEC para o processo de trâmite prioritário alcançaram os resultados esperados? Ressalta-se que o problema de pesquisa se limita às atividades executadas do requerimento de priorização até sua decisão em 1ª instância. Em outras palavras, por uma questão temporal, não serão avaliados possíveis recursos contra a decisão que negou de prioridade, nem os efeitos de uma eventual concessão (*e.g.* não será analisado se o processo de patente, para o qual se concedeu prioridade, foi decidido em menos tempo).

1.1 OBJETIVOS

O objetivo geral desta pesquisa é avaliar em que grau o processo de trâmite prioritário institucionalizado em 01º de julho de 2019 atingiu as metas estipuladas nos indicadores de desempenho institucional. Para atingir o objetivo geral, tem-se os seguintes objetivos secundários:

- a) descrever como o serviço de trâmite prioritário iniciou e se modificou ao longo do tempo;
- b) descrever o novo processo de requerimento de trâmite prioritário, de avaliação das petições e de proferimento de decisão, descrevendo as diferenças fundamentais entre as modalidades (ou grupo destas);

- c) observar se os resultados relacionados com os requerimentos de trâmite prioritário peticionados após o início do projeto estão dentro dos parâmetros institucionais propostos;
- d) identificar os fatores processuais e ambientais que contribuíram para a institucionalização do projeto-piloto e o atingimento das metas institucionais; e
- e) sugerir, com base nos resultados obtidos e observados, a institucionalização (ou não) de todo ou parte do processo, bem como propor novos aprimoramentos.

1.2 JUSTIFICATIVA

Este projeto é relevante tanto para o INPI, quanto para a sociedade. Do ponto de vista do Instituto, a pesquisa permitirá avaliar se o esforço depreendido na melhoria do processo teve os resultados esperados. Em especial se contribuiu para a qualidade do serviço e a redução de custos. Para a sociedade, tem-se o benefício direto de um serviço mais célere e transparente. Com relação à importância acadêmica, Ribeiro *et al.* (2015) verificaram a escassez de trabalhos de BPM e a necessidade de desenvolver estudos nesta área.

Considerando que a sociedade exige cada vez mais serviços públicos eficientes e de qualidade, a realização desta pesquisa é oportuna. Esta pressão impulsionou o governo federal a implementar mudanças estruturais com o objetivo de aprimorar a burocracia. A expectativa é de aumentar a produtividade dos serviços públicos, via eficiência técnica e gerencial. Muitas instituições federais estão respondendo a este apelo tornando o ambiente favorável para a implementação de mudanças organizacionais. Especificamente quanto a ao projeto de pesquisa, o INPI aparenta estar aberto a avaliações de suas atividades e atento a propostas de melhoria.

O projeto destaca-se pela sua viabilidade. As etapas de maior incerteza e dificuldade (proposição e implementação) já foram superadas necessitando de acompanhamento dos resultados. Para esta tarefa existe acesso farto a informação disponível no site do INPI e na Revista da Propriedade Industrial (RPI)³. Adicionalmente, o conhecimento do pesquisador sobre a propriedade industrial e sobre o novo processo de avaliação dos requerimentos de trâmite prioritário é amplo.

³ A Revista da Propriedade Industrial (RPI) é o meio oficial de publicização dos atos, decisões e despachos do INPI. Foi instituída pelo do decreto 22.989, de 26 de julho de 1933, e modificada em legislações posteriores. A principal alteração ocorreu com a publicação da Resolução INPI PR nº 117, de 10 de junho de 2005, que, acompanhando a tendência mundial dos institutos de propriedade industrial, extinguiu a RPI em formato impresso e institucionalizou a Revista Eletrônica da Propriedade Industrial, que é disponibilizada no website do órgão.

1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

Esse documento encontra-se organizado em cinco capítulos. O presente capítulo apresenta a introdução ao trabalho realizado contendo a contextualização do tema, o problema e os objetivos da pesquisa.

No Capítulo 2 é apresentado o referencial teórico que fundamenta os conceitos básicos utilizados. Esses conceitos são relacionados ao gerenciamento de desempenho de processos, refinamento de processos de negócios e considerações sobre a aplicação do BPM no setor público. Adicionalmente, para identificar os fatores processuais e ambientais, apresentam-se alguns conceitos organizacionais relacionados com a estrutura, organização e mudança.

No Capítulo 3 são descritos os métodos de pesquisa adotados. São apresentados o quadro metodológico e as principais etapas da pesquisa. O capítulo descreve o desenvolvimento do protocolo do estudo elaborado, onde são abordados e detalhados os procedimentos e instrumentos para coleta e análise dos dados.

No Capítulo 4 são apresentados os resultados da pesquisa. O capítulo está dividido de acordo com os resultados alcançados: resultados numéricos, resultados temporais e resultados institucionais.

No Capítulo 5 são apresentadas as considerações finais referentes aos objetivos atingidos do estudo, bem como suas contribuições, limitações da pesquisa, finalizando com recomendações para trabalhos futuros.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo apresenta-se o referencial teórico. Inicialmente, por ser a abordagem adotada, descrevem-se conceitos relevantes do Gerenciamento de Processos de Negócio (BPM, do inglês *Business Process Management*). Em seguida, para identificar os fatores organizacionais que permitiram a institucionalização do projeto-piloto e o atingimento de suas metas, apresentam-se concepções sobre a estrutura, o funcionamento e a mudança das corporações.

2.1 GERENCIAMENTO DE PROCESSO DE NEGÓCIO

O BPM é um avanço recente que percebe os processos de negócios como ativos exploráveis e os integra com tecnologia da informação (SEYMOUR; MWALEMBA; WEIMANN, 2019). Nesta seção, apresentam-se um breve histórico da formação do campo teórico para diferenciá-lo de outras abordagens; os conceitos básicos necessários à compreensão da análise apresentada neste trabalho; e as dificuldades para implantação da BPM, principalmente no serviço público, que auxiliaram na análise dos resultados.

2.1.1 Contextualização teórica

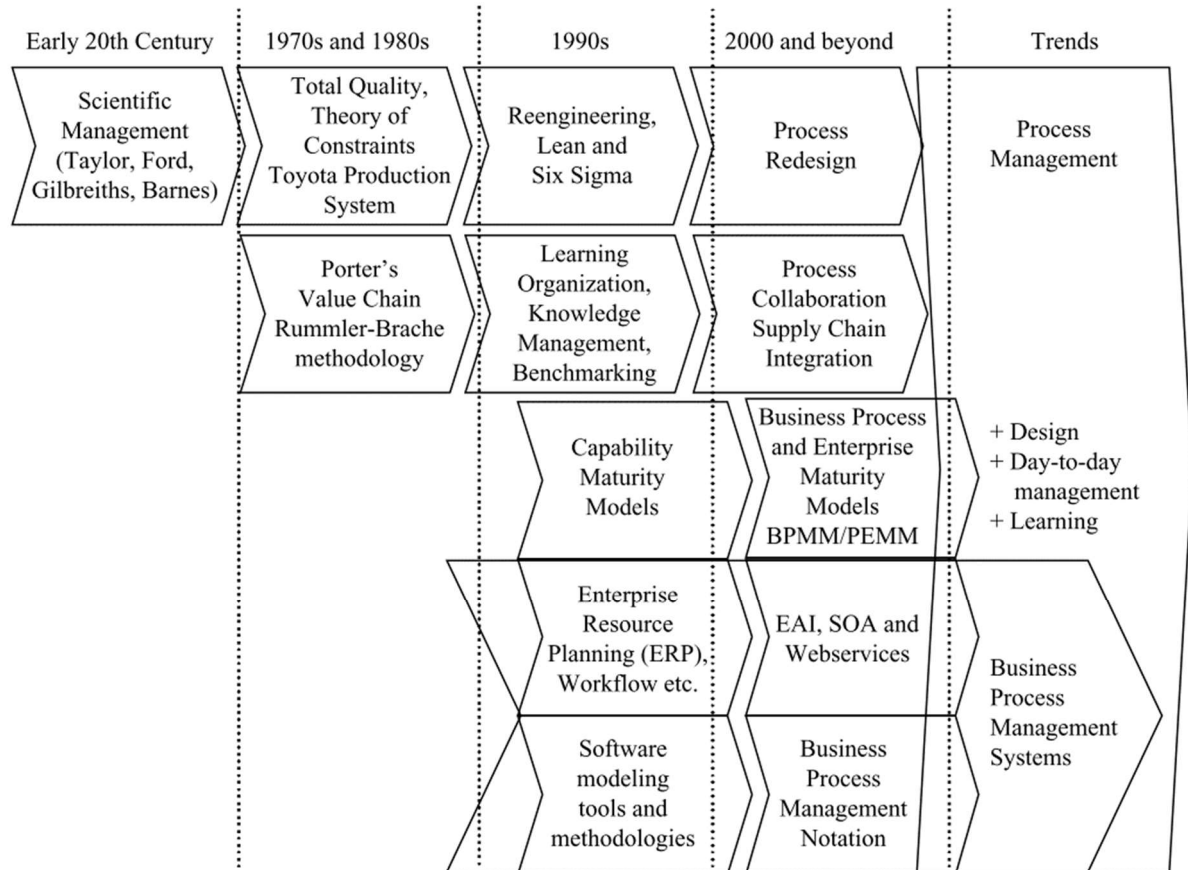
O BPM não é a única disciplina preocupada em melhorar o desempenho operacional das organizações. Abaixo, descreve-se brevemente a evolução do pensamento do gerenciamento do processo e algumas disciplinas relacionadas.

Paim, Caulliraux e Cardoso (2008) descreveram a evolução do pensamento modelos de gerenciamento de processos. Os autores colocam que o modelo de gestão construído sobre a divisão funcional do trabalho, centrado na especialização, tem limitações quanto à capacidade de coordenar o trabalho. O modelo se mostra restritivo ao abordar as realidades atuais, onde a construção de organizações mais ágeis, integradas e flexíveis é uma condição essencial para que as operações sustentem e melhorem o desempenho organizacional.

Nesse contexto, os mecanismos de coordenação lateral baseados em processos ganharam significativamente importância. Como ilustrado na Figura 1, o gerenciamento de processos foi originalmente influenciado pelo gerenciamento científico, no início do século XX. Nos

anos setenta e oitenta, Qualidade Total⁴, Sistema Toyota de Produção, Teoria das Restrições, Cadeia de Valor⁵ e metodologia de Rummler and Brache⁶ orientou a definição do gerenciamento de processos (PAIM; CAULLIRAUX; CARDOSO, 2008).

Figura 1 – Linha do tempo conceitual do gerenciamento de processo



Fonte: Paim, Caulliraux e Cardoso (2008, p. 695).

⁴ O Gerenciamento da Qualidade Total (*Total Quality Management* ou TQM) tem foco em melhorar e manter continuamente a qualidade dos produtos e serviços. Dessa forma, é semelhante ao BPM em sua ênfase na necessidade de esforços de melhoria contínuos. A diferença das abordagens encontra-se no foco. O TQM coloca a ênfase nos próprios produtos e serviços. A visão por trás do BPM é que a qualidade dos produtos e serviços pode ser alcançada concentrando-se na melhoria dos processos que criam esses produtos e serviços (DUMAS et al., 2013).

⁵ Michael Porter (1980), no livro *Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior*, define o conceito de cadeia de valor como sendo o conjunto de atividades executadas para planejar, produzir, comercializar, entregar e dar suporte a uma produção de bens ou serviços. Neste sentido, é importante que todas as atividades envolvidas diretamente na produção do produto ou serviço, assim como todos os serviços de apoio, devem estar em uma única cadeia de valor.

⁶ Rummler e Brache (1994) propõe uma metodologia orientada para a gestão por processos. O foco dos autores foi de desenvolver uma visão abrangente de como as organizações são definidas por processos e de como as pessoas se encaixam nesses processos. Eles forneceram uma metodologia detalhada de análise da organização, de seus processos, de como redesenhar e melhorar os processos, de como definir as funções de trabalho, e de como gerenciar os processos.

A reengenharia⁷ foi o principal conceito de gerenciamento de processos no início dos anos 90. Os conceitos *Lean Production*⁸ e *Six Sigma*⁹ foram ambos amplamente adotados por organizações industriais e agora estão aumentando em importância para o setor de serviços. Organização Voltada à Aprendizagem, Gestão do Conhecimento e *Benchmarking* também foram conceitos importantes que influenciam o gerenciamento de processos. Os modelos de capacidade e maturidade ofereceram conceitos para orientar e pavimentar o caminho para melhorias no processo e na empresa como um todo. Nesta década iniciou a implementação de *software* empacotado do *Enterprise Resource Planning*, tecnologias de fluxo de trabalho e outras tecnologias da informação (como *Groupware*, *Business Intelligence*) que perduram até hoje. Paralelamente, algumas ferramentas de modelagem (como Popkin, ARIS Toolset, Casewise, Visio e outras) e metodologias (como IDEF, UML, ARIS) iniciaram seu uso (PAIM; CAULLIRAUX; CARDOSO, 2008).

Desde o início do milênio, o redesenho de processos, uma abordagem mais ampla e menos drástica que a reengenharia, passou a dominar o cenário. A colaboração e a integração da cadeia de suprimentos tornaram-se mais importantes e orientadas ao processo. Os modelos de maturidade do sistema evoluíram para incluir processos, tal como o *Business Process Maturity Models* (BPMM) e *Enterprise Maturity Model* (PEMM). Neste contexto sugue também a notação de gerenciamento de processos de negócios e o BPEL4WS que atualmente estão encontrando uso universal (PAIM; CAULLIRAUX; CARDOSO, 2008).

Atualmente, serviços da Web, arquitetura orientada a serviços e aplicativos de integração corporativa estão sendo utilizados. À medida que essas tecnologias da informação estão se tornando integradas e orientadas a processos, o conceito de sistemas de gerenciamento de

⁷ A reengenharia está associada a projetos de mudanças drásticas de processo.

⁸ O *Lean* é uma disciplina de gerenciamento que se origina da indústria de manufatura, em particular a filosofia de engenharia da Toyota. Um dos principais princípios do *Lean* é a eliminação do desperdício, ou seja, atividades que não agregam valor ao cliente. A orientação do *Lean* para o cliente é semelhante à do BPM e muitos dos princípios por trás do *Lean* foram absorvidos pelo BPM. Nesse sentido, o BPM pode ser visto como uma disciplina mais abrangente do que o *Lean*. Outra diferença é que o BPM coloca mais ênfase no uso da tecnologia da informação como uma ferramenta para melhorar os processos de negócios e torná-los mais consistentes e repetíveis (DUMAS et al., 2013).

⁹ O *Six Sigma* é outro conjunto de práticas originárias da fabricação, em particular das práticas de engenharia de produção da Motorola. A principal característica é o foco na minimização de defeitos (erros). O *Six Sigma* enfatiza fortemente a medição do resultado de processos ou atividades, especialmente em termos de qualidade. Esta prática incentiva os gerentes a comparar sistematicamente os efeitos das iniciativas de melhoria nos resultados. Na prática, o *Six Sigma* não é necessariamente aplicado sozinho, mas em conjunto com outras abordagens. Em particular, uma abordagem popular é misturar a filosofia do *Lean* com as técnicas do *Six Sigma*, levando a uma abordagem conhecida como *Lean Six Sigma*. Atualmente, muitas destas técnicas também são comumente aplicadas em BPM.

processos de negócios (BPMS) está emergindo como a tecnologia que suporta tarefas de gerenciamento de processos. Como resultado, agora é possível definir um conceito amplo, claro, completo e adaptável de gerenciamento de processos para projetar processos, gerenciar processos diariamente e promover o aprendizado relacionado a processos (PAIM; CAULLIRAUX; CARDOSO, 2008).

2.1.2 Principais definições e conceitos

O **Gerenciamento de Processos de Negócio** representa uma nova forma de visualizar as operações de negócio. Essa visão compreende todo o trabalho executado para entregar o produto ou serviço do processo, independentemente de quais áreas funcionais estejam envolvidas ou sua localização (ABPMP, 2013). A **análise com uso do BPM**, começa em um nível acima daquele que executa o trabalho para identificar todo o processo. Ele então é subdividido em subprocessos que compreendem uma ou mais atividades desempenhadas nas funções de negócio. As atividades, por sua vez, podem ser decompostas em tarefas e, adiante, em cenários de realização da tarefa e respectivos passos (ABPMP, 2013). Resumidamente:

“Gerenciamento de Processos de Negócio (BPM – *Business Process Management*) é uma disciplina gerencial que integra estratégias e objetivos de uma organização com expectativas e necessidades de clientes, por meio do foco em processos ponta a ponta. BPM engloba estratégias, objetivos, cultura, estruturas organizacionais, papéis, políticas, métodos e tecnologias para analisar, desenhar, implementar, gerenciar desempenho, transformar e estabelecer a governança de processos” (ABPMP, 2013, p. 40).

Para o BPM, um “**processo**” é “uma agregação de atividades e comportamentos executados por humanos ou máquinas para alcançar um ou mais resultados” (ABPMP, 2013, p. 35). Já o termo “**negócio**” refere-se a “pessoas que interagem para executar um conjunto de atividades de entrega de valor para os clientes e gerar retorno às partes interessadas [...], abrangendo] todos os tipos de organização” (ABPMP, 2013, p. 35). Sendo assim, um **processo de negócios** é um “trabalho que entrega valor para os clientes ou apoia/gerencia outros processos. Esse trabalho pode ser ponta a ponta, interfuncional e até mesmo interorganizacional” (ABPMP, 2013, p. 35). “Um processo de negócio definido de maneira abrangente abordará o que, onde, quando, por que e como o trabalho é feito e quem é o responsável por realizá-lo” (ABPMP, 2013, p. 49).

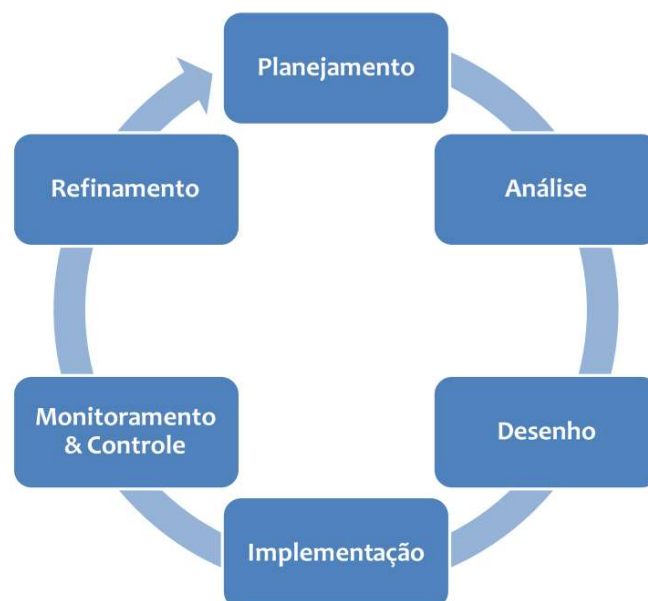
Processos de negócio podem ser classificados em: primário, de suporte e de gerenciamento. O **processo primário** (ou essencial ou finalístico) é tipicamente interfuncional ponta-a-ponta que agrega valor diretamente para o cliente. Ele está diretamente relacionado à experiência de consumo do produto ou serviço (ABPMP, 2013). O **processo de gerenciamento**

tem o propósito de medir, monitorar, controlar atividades e administrar o presente e o futuro do negócio. Eles podem estar associados a áreas funcionais ou serem interfuncionais. Embora não agregam valor diretamente para os clientes, são necessários para assegurar que a organização opere de acordo com seus objetivos e metas de desempenho (ABPMP, 2013). Por fim, o **processo de suporte** existe para prover apoio a outros processos (sejam eles primários, de gerenciamento, ou de suporte). Os processos de suporte entregam valor para outros processos e não diretamente para os clientes (e está é sua diferenciação dos processos primários). Isso, contudo, não significa que não sejam importantes, pois são fundamentais e estratégicos para a organização, na medida em que aumentam sua capacidade de efetivamente realizar os processos primários (ABPMP, 2013).

2.1.3 Ciclo de vida do processo de negócio

Outro conceito fundamental é o de **ciclo de vida do processo de negócio**. O BPM implica um comprometimento permanente e contínuo da organização para o gerenciamento de seus processos. Isso inclui uma continuidade, um ciclo de *feedback* para assegurar que os processos de negócio estejam alinhados com a estratégia organizacional e ao foco do cliente. Um exemplo deste ciclo é apresentado na Figura 2 que representa um conjunto de atividades, tais como modelagem, análise, desenho, medição de desempenho e transformação de processos (ABPMP, 2013).

Figura 2 - Ciclo de vida BPM típico para processos com comportamento previsível



Fonte: ABPMP (ABPMP, 2013, p. 52).

O **planejamento** tem como objetivo assegurar alinhamento do contexto de processos de negócio e do desenho de processos com os objetivos estratégicos da organização e com desejos do cliente. Neste passo busca-se a compreensão do escopo do processo (ABPMP, 2013). A **análise** de processos proporciona uma compreensão das atividades do processo atuais (*as-is*) e os resultados dessas atividades e dos processos em relação à sua capacidade de atender as metas pretendidas. Analisa também as restrições e rupturas que interferem no desempenho do processo (ABPMP, 2013). O **desenho** de processos é a concepção de novos processos de negócio e a especificação de como esses funcionarão, serão medidos, controlados e gerenciados (*to-be*) (ABPMP, 2013). A **implementação** corresponde a efetivação do processo de acordo com as especificações desenvolvidas na fase anteriores. (ABPMP, 2013). O **gerenciamento de desempenho** de processos é o monitoramento formal e planejado da execução de processos e o acompanhamento do desempenho com o objetivo de apurar a eficiência e eficácia dos processos (ABPMP, 2013). O **refinamento** visa manter a integridade do processo e assegurar que ele possa ser melhorado continuamente para atender novas metas de desempenho ao longo do tempo (ABPMP, 2013). É importante esclarecer que, apesar destas etapas serem representadas de forma separada, elas estão relacionadas.

A fase de implementação é considerada crítica, principalmente no setor público. Portanto, nas seções que seguem, será dada ênfase, a institucionalização de novos processos, com foco no serviço público.

2.1.4 Considerações sobre a aplicação do BPM no setor público

É difícil implementar BPM. Os principais problemas são a falta de recursos (incluindo de recursos humanos qualificados), a má gestão, e falta de transparência e responsabilização (ABPMP, 2013). Ao examinar os processos, a equipe provavelmente irá se deparar com trincheiras políticas em silos organizacionais (ABPMP, 2013). Constata-se que estas características, além de presentes em empresas privadas, caracterizam diversos órgãos do Estado brasileiro (IPEA, 2017).

Estudos indicam, porém, que há mais desafios enfrentados por organizações públicas para implementar o BPM. Por exemplo, Ribeiro *et al.* (2015) efetuaram uma revisão bibliográfica das publicações sobre a aplicação de BPM no setor público mundial. Eles concluíram que este setor precisa lidar com processos mais complexos, estruturas mais rígidas, recursos escassos, e mudanças legais e regulamentares. Constataram a falta de apoio da alta gerência e a resistência à mudança dos profissionais. Também evidenciaram a baixa automação dos processos dentro do setor público, além de usuários internos com pouco conhecimento a respeito

de gestão de processos de negócio, o que exige contratação de consultores externos. Os autores apontam como barreiras, a incompatibilidade da infraestrutura de tecnologia da informação e os sistemas de informação não integrados, tecnologias pouco desenvolvidas e os altos custos de *hardware* e *software*.

Seymor, Mwalemba e Weimann (2019), estudando hospitais públicos na África do Sul, também observam que as organizações públicas enfrentam dificuldades adicionais em relação ao setor privado. Os autores utilizaram o *BPM Six Core Element*¹⁰ para sua análise. Notam que as organizações públicas apresentam alinhamento insuficiente dos esforços de BPM e da estratégia organizacional. Colocam que a questão cultural dentro das organizações do setor público impacta negativamente o BPM devido às estruturas burocráticas, à departamentalização, ao distanciamento da alta gestão, ao coletivismo e à baixa aceitação de incertezas. Observaram que, principalmente devido à cultura organizacional, a governança de BPM era inexistente ou altamente informal. Para os autores, a maioria dos países africanos também sofrem de uma grande escassez de profissionais, principalmente devido a sistemas educacionais fracos e investimentos inadequados em treinamento e em BPM. Observam, por fim, que os países de baixa e média renda enfrentam desafios ao introduzir sistemas de TI necessários – as restrições de alfabetização e recursos financeiros são alguns dos principais contribuintes.

No caso do setor público brasileiro, Santos (2012) buscou identificar os fatores críticos de sucesso em iniciativas de BPM. Para tanto, efetuou entrevistas com 31 profissionais de seis organizações que desempenhavam papéis de patrocinadores, líderes, analistas de processos, clientes internos e consultores externos. Como resultado, identificou e classificou os 15 fatores mais relevantes para o sucesso do BPM. São eles: a) apoio da alta administração; b) burocracia e cultura do setor público; c) competências da equipe de processos (conhecimento, experiências e habilidades); d) composição da equipe de processos formada por pessoal interno; e) comunicação entre a equipe de processos e os membros da organização; f) conhecimento dos membros da organização a respeito dos conceitos em BPM; g) conscientização dos benefícios e exigências da Gestão de Processos; h) direcionamento da organização para utilização

¹⁰ O *BPM Six Core Element* identifica seis elementos como essenciais do BPM. O **alinhamento estratégico** observa o quanto a gestão de processos de negócios está alinhada com as estratégias (gerencial, tático e operacional) da organização. A **governança** define regras que abordam o controle, a propriedade do processo e o alinhamento estratégico do BPM. A **cultura** determina elementos como propensão ou resistência à mudança, foco ou abandono de desenvolvimento de competências, e formação ou não de líderes. As **pessoas** podem ser uma barreira, por exemplo, quando não há compreensão insuficiente dos processos organizacionais e quando há falta de experiência no BPM. A **TI** pode ser um desafio, especialmente quando a organização tem insuficiente investimento e apoio. Finalmente, os **métodos** podem provar um desafio, devido a uma falta geral de metodologia e padrões de (ROSEMANN; VOM BROCKE, 2015).

apenas de Software Livre; i) experiência dos membros da organização com ferramentas tecnológicas; j) impacto da mudança de governo por causa das eleições; k) impacto das leis, normas e regulamentações internas na iniciativa de BPM; l) insegurança dos clientes internos por falhas de outros projetos de melhoria; m) priorização dos clientes internos para com a iniciativa de BPM; n) recursos e infraestrutura tecnológica que auxiliam a iniciativa de BPM; o) rotatividade de pessoal terceirizado ou contratado.

Valenca *et al.* (2013) estudaram quatro instituições públicas brasileiras. Os autores identificaram diversos elementos de BPM nas quatro organizações estudadas, embora nenhuma adote um modelo formal de governança. Os autores identificam ameaças, barreiras e facilitadores à institucionalização do BPM nas organizações públicas. Segundo eles, um dos principais entraves é a baixa conscientização sobre BPM e sobre as vantagens de uma cultura orientada ao processo. Entre as ameaças, os autores destacam a falta de pessoal com experiência em BPM que possa atuar como proprietários de processos. Como causa do problema, eles apontam que a contratação por intermédio de concursos público dificulta a incorporação de servidores públicos com conhecimentos desejáveis em BPM. Para superar essa barreira, as organizações contratam consultores externos. Essa estratégia, na visão dos autores, pode ser um paliativo de curto prazo, mas as organizações devem executar a transferência de conhecimento necessária para a equipe interna. Como facilitador importante para as iniciativas de BPM, os autores apontam o patrocínio do governo vigente (na época). Eles destacam, no entanto, esse apoio é frágil, já que futuras eleições podem mudar as prioridades gerenciais. Como conclusão, os autores sugerem que as organizações públicas brasileiras busquem fortalecer suas unidades de BPM para garantir a manutenção e evolução de suas iniciativas de BPM.

Um ponto que merece destaque para a implementação de BPM no serviço público é o tocante a modificação nos papéis e responsabilidades. As organizações públicas possuem uma estruturas segmentadas, hierarquizadas e extremamente avessas ao erro (IPEA, 2017). Nestas organizações, tradicionalmente arranjadas por funções especializadas, a tomada de decisão fica restrita aos limites dos silos funcionais. Como resultado, aumenta a probabilidade de ineficiências e rupturas nos *handoffs* entre áreas funcionais (momento em que um subprocesso é concluído em determinada unidade e a continuidade do processo principal depende de atividades desempenhadas por uma divisão subordinada a outra hierarquia). Como gestores funcionais são medidos e avaliados pelo desempenho de suas funções, há um vazio na definição de responsabilidades para aperfeiçoar os *handoffs* entre funções de negócio (ABPMP, 2013). Para tratar destas (e outras) questões de ineficiências do processo, rupturas e falhas de comu-

nicação entre funções, “uma implementação de BPM requer novos papéis na organização com responsabilidades pelo gerenciamento de processos interfuncionais ponta a ponta, tais como dono de processos e gerentes de processos” (ABPMP, 2013, p. 62).

Como resultado esperado, as organizações do setor público brasileira são percebidas como de baixa maturidade de BPM (NOGUEIRA, 2012). Apesar dos desafios, algumas pesquisas apontaram que existe consciência do papel e responsabilidades dos profissionais quanto ao BPM. Além do mais, considera-se que o BPM é aplicável no setor público com bons resultados em termos de redução de custos, tempo, identificação de gargalos e simplificação dos processos (RIBEIRO *et al.*, 2015).

Como destacada, o conhecimento da organização é fundamental para a fase de análise do ciclo do BPM. Também se percebe que a maioria das dificuldades de institucionalização do BPM no setor público está relacionado com a estrutura das organizações e sua cultura organizacional. Por tanto, aprofundam-se estes temas na seção seguinte.

2.2 ORGANIZAÇÃO: ESTRUTURA, FUNCIONAMENTO E MUDANÇA

Para compreender a mudança organizacional, precisa-se de um esforço de definição de organização. Esta seção apresenta a definição do funcionamento da organização proposto por Mintzberg (2003) por englobar tanto elementos prescritivos, quanto os mais subjetivos da organização. Estes elementos foram utilizados para observar como o Grupo de Exame Cooperativo (GEC) articula-se dentro do INPI.

2.2.1 Mecanismos de cooperação

Mintzberg (2003) propõe que há cinco mecanismos de coordenação que explicam as maneiras pelas quais as organizações coordenam seu trabalho. Para o autor, estes são os elementos mais básicos da estrutura que mantém as organizações unidas.

O **ajustamento mútuo** obtém a coordenação do trabalho pelo simples processo de comunicação informal. Neste caso, o controle do trabalho permanece nas mãos dos operadores. Em razão de ser um mecanismo de coordenação simples, o ajuste mútuo é usado nas organizações mais simples e nas organizações mais complicadas. A **supervisão direta** assume a coordenação quando uma pessoa passa a ser responsável pelo trabalho de outras, dando-lhes instruções e monitorando suas ações (como no caso de um supervisor de produção).

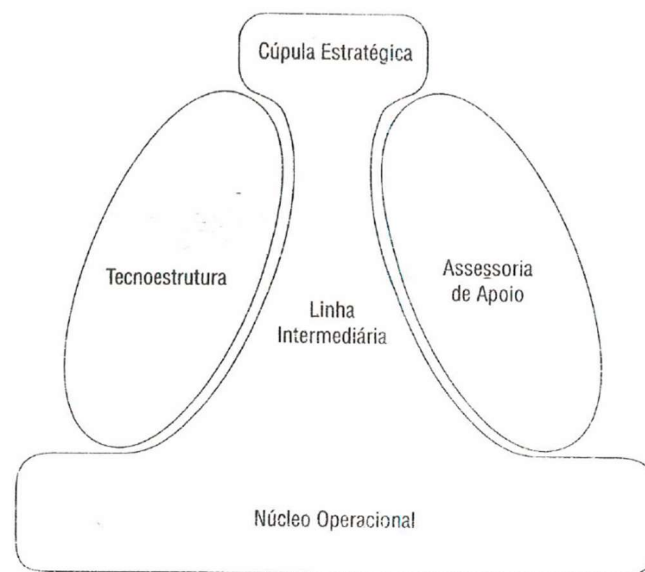
Alternativamente, o trabalho pode ser **padronizado**. Na **padronização dos processos**, a coordenação é obtida na prancheta, antes de o trabalho ser realizado. Neste caso, os *inputs*,

as habilidades, os conhecimentos, os processos e os *outputs* do trabalho podem ser desenhados para atender aos padrões predeterminados. A **padronização dos resultados** ocorre quando os resultados do trabalho (por exemplo, as dimensões do produto) forem especificados. A **padronização das habilidades dos trabalhadores** ocorre quando o tipo de treinamento exigido para o desempenho do trabalho for especificado (por exemplo, um médico e um anestesologista). Neste caso, comumente, o trabalhador é treinado antes de entrar na organização.

2.2.2 Estrutura organizacional

Toda atividade humana organizada dá origem a duas exigências fundamentais e opostas: a divisão do trabalho e a coordenação dessas tarefas. Para este trabalho, “a estrutura de uma organização pode ser definida simplesmente como a soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e, depois, como a coordenação é realizada entre essas tarefas” (MINTZBERG, 2003). Devido à dificuldade de descrever a estrutura, Mintzberg (2003) propõe um diagrama composto de cinco partes (Figura 3).

Figura 3 - As cinco partes básicas da organização



Fonte: Mintzberg (2003)

Na base da organização, encontram-se o **núcleo operacional**. Ele é formado pelos operadores que desempenham quatro funções principais: a) asseguram os *inputs* para a produção; b) transformam os *inputs* em *outputs*; c) distribuem os *outputs*; e d) fornecem apoio direto às funções de *input*, de transformação e de *output*. Em geral, a organização necessita pouco mais do que um núcleo operacional.

No topo da organização está a **cúpula estratégica**. Ele é formado por um ou mais gerentes em tempo integral que são encarregados: a) da supervisão direta com alocação de recursos, ordens de serviço, autorização das decisões mais importantes, resolução de conflitos, planejamento e assessoria, monitoramento do desempenho, motivação e remuneração dos funcionários; b) a administração das condições fronteiriças da organização (ou suas relações com o ambiente); e c) o desenvolvimento da estratégia da organização.

Entre o núcleo operacional e a cúpula estratégica está a **linha intermediária**. Ela é formada por gerentes de operadores e gerentes de gerentes que estão encarregados de: a) intervir no fluxo de decisões (decidindo sobre a gestão de sua unidade); b) coletar informações de *feedback* sobre o desempenho de sua unidade; c) tomar algumas decisões enquanto outras são transferidas para o nível superior da hierarquia; e d) transfere para baixo as decisões sobre os recursos que ele deve alocar em sua unidade, regras e planos que deve elaborar e projetos que devem ser implementados; e) gerenciar situações fronteiriças, manter contatos com outros gerentes, analistas, assessores de apoio e outras pessoas cujo trabalho é interdependente com o de sua unidade.

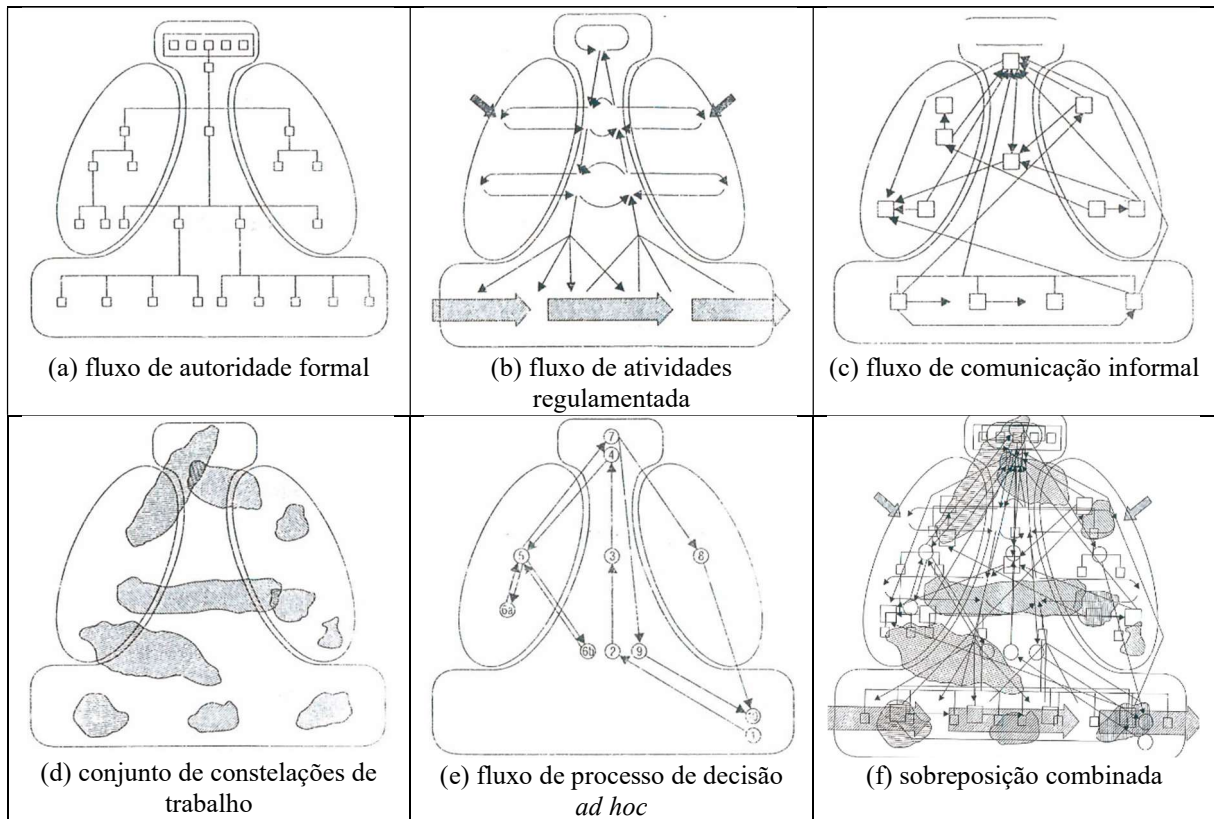
Fora da hierarquia tradicional (à esquerda) está a **tecnocracia**. Esses analistas tem o papel de desenhar, planejar, mudar o trabalho operacional ou treinar as pessoas que o executam. Há três tipos de analistas de controle de relacionados com as formas de padronização: a) os analistas de sistemas e métodos padronizam os processos de trabalho (*e.g.* engenheiros industriais); b) os analistas de planejamento e controle padronizam os outputs (*e.g.* engenheiros de controle de qualidade); c) e os analistas de pessoal padronizam as habilidades (*e.g.* treinadores e recrutadores).

Também fora da hierarquia tradicional (à direita) está a **assessoria de apoio**. Essas unidades fornecem serviços específicos para a instituição, mas funcionam praticamente independentemente do núcleo operacional principal. As unidades de apoio podem ser encontradas em vários níveis da hierarquia, dependendo dos receptores de seus serviços.

2.2.3 Funcionamento da organização

Mintzberg (2003) expõe que há diversas teorias (ou visualizações) sobre como as instituições funcionam. Os cinco principais são: o fluxo de autoridade formal; o fluxo de atividade regulamentada; o fluxo de comunicação informal; o conjunto de constelações de trabalho e fluxo de decisão *ad hoc*.

Figura 4 - Teorias sobre como as instituições funcionam



Fonte: Mintzberg (2003).

A Figura 4a) é um organograma e representa a divisão do trabalho, mostrando a) que cargos existem na organização, b) como estão agrupados em unidades e c) como a autoridade formal flui entre eles (de fato, descrevendo o uso da supervisão direta) (MINTZBERG, 2003). A Figura 4b mostra a organização como uma rede de fluxos regulamentados ou o trabalho de padronização realizado pelo núcleo operacional. A Figura 4c descreve a organização como um sistema de comunicação informal, enfatizando o papel do ajustamento mútuo na coordenação. A Figura 4d mostra a organização como um sistema de constelações de trabalho (as pessoas se agregam em grupos por razões distintas da hierarquia para realizar seu trabalho). A Figura 4e apresenta a organização como um sistema de processos de decisão *ad hoc*.

Mintzberg (2003) ressalta que, embora cada uma destes fluxos apresente um fundo de verdade, eles são uma simplificação grosseira da realidade organizacional. Sendo assim, ele apresenta a Figura 4f como resultado da sobreposição combinada dos fluxos que ocorrem na empresa que, para o autor, mais proximamente explicam como a organização funciona.

2.2.4 Mudança organizacional

Bergue (2010) observa que a mudança é um fenômeno inerente à organização. Ela é uma condição de sobrevivência da organização (entre outros para se adaptar a um contexto

também em transformação). Para o autor, ela é, em geral, imperceptível, fazendo-se mais significativas àquelas mudanças que causam maior perturbação no contexto conhecido.

Para Bergue (2010), a mudança se manifesta de diferentes formas. O autor destaca duas diferentes perspectivas de análise. A **gestão baseada na rotina** corresponde àquelas atividades sistemáticas de gestão na área de pessoal (atividades e processos regulares e cotidianos, mais intensamente identificados com o plano operacional da organização, tais como aperfeiçoamentos nos processos) A **gestão baseada na mudança** corresponde as ações gerenciais relacionadas com o diagnóstico de necessidades prioritárias (tais como a efetivação de uma política pública na área da saúde que apresenta interfaces com outros órgãos, entidades ou esferas de governo). Apesar da divisão, o autor ressalta que ambos os processos de mudança são fenômenos complexos que importam transformações que se projetam na organização em diferentes níveis de profundidade e horizontes temporais.

Adotando uma perspectiva mais *interpretativista*, Bergue (2010) coloca que a organização pode ser reconhecida como uma construção simbólica, resultante da forma como as pessoas interagem e pensam. Neste caso a mudança passa também por mudar a forma como as pessoas constroem e percebem essas interações. Neste caso, a mudança pode ser percebida como um processo de aprendizagem das pessoas que se projeta no que se define como organização.

Em outro grau de análise, Bergue (2010) observa que o início os processos de mudança organizacional também expõem conflitos entre os interesses aparente de mudança e os motivos ocultos de perpetuação das forças dos agentes envolvidos¹¹. Diante disso, o autor conclui que o **interesse na mudança** precisa transcender o nível aparente e mergulhar nos estratos ocultos das relações que estruturam a organização com o propósito de transformá-la efetivamente. Outro olhar sobre este aspecto pode ser encontrado no trabalho de Morgan (1996)¹².

¹¹ Bergue (2010) define o **interesse aparente** como aquele traduzido no discurso de mudança ou contido no plano de melhoria. Por outro lado, a **dimensão oculta** do processo de mudança é evidenciada nas intenções reais e ações centrais que se orientam pela tendência de manutenção da situação vigente e continuidade do comportamento dominante, materializada na preservação dos valores estruturantes fundamentais da dinâmica organizacional.

¹² Morgan (1996) propõe a existência de muitas maneiras pelas quais se podem definir e analisar a busca e defesa de interesses dentro de uma organização. Uma forma relevante para a compreensão da cultura organizacional é dividir os interesses em três domínios. **Interesses da tarefa** estão ligados com o trabalho que alguém deve desempenhar. Os **interesses de carreira** podem ser independentes do trabalho que está sendo desempenhado. **Interesses pessoais** são aspirações e visões daquilo que o seu futuro deve ser fora da empresa.

Bergue (2010) destaca que a expressão mais substantiva da mudança organizacional é aquela focada no processo de transposição de objetos culturais¹³ (resultante do processo de apropriação de elementos exógenos). No caso da administração pública brasileira, Caldas e Wood Jr. (1999) observam que, apesar de haver conhecimento útil e importante, boa parte dessas tecnologias não é apropriada às especificidades locais ou não pode ser diretamente adequada ou aplicável. Os autores observam que ocorrem principalmente três resultados do processo de importação de ferramentas gerenciais no Brasil: a adoção da tecnologia “para inglês ver”; a negação; ou a adaptação criativa.

Neste contexto, Caldas e Wood Jr. (1999) propõem o conceito de **antropofagia**. Nesse tipo de prática, a organização desconstrói com base em suas próprias especificidades locais; relê e reinterpreta essa tecnologia, procurando entender seus pressupostos fundamentais; e reconstrói criativamente “devorando” a essência de seu valor e atendendo de forma apropriada a seus propósitos singulares e a sua realidade local. Conceitos similares para tecnologias gerenciais são apresentados por Morris e Lancaster (2005) na **tradução** e por Ramos (1996) na **redução sociológica**.

¹³ Bergue (2010) denomina como objetos culturais os conceitos, as tecnologias, as práticas entre outros capazes de imprimir transformações técnicas ou simbólicas no sistema organizacional. Os objetos culturais são produzidos em um determinado contexto, e, portanto, influenciados pelos valores e crenças inerentes a esses contextos, a partir dos quais estabelecem raízes, por vezes profundas.

3 METODOLOGIA

O presente capítulo está dividido em duas partes. Na primeira seção, a pesquisa é classificada com relação à caracterização do método de pesquisa. São caracterizados: a natureza, a abordagem, os objetivos e os tipos de procedimentos utilizados. Na segunda parte, é descrito o método utilizado para a coleta e análise de dados incluindo as premissas e as etapas que foram realizadas durante a pesquisa; o planejamento do estudo de caso; o planejamento do questionário de avaliação; entrevista com atores internos e externos; os procedimentos utilizados para análise dos dados.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Enquanto ciência, este trabalho pode ser classificado como **empírico e social** (GIL, 2008a). A pesquisa **social** é “o processo que, utilizando a metodologia científica, permite a obtenção de novos conhecimentos no campo da realidade social” (GIL, 2008b, p. 26). No caso, a realidade social é entendida como “envolvendo todos os aspectos relativos ao homem em seus múltiplos relacionamentos com outros homens e instituições sociais” (GIL, 2008b, p. 26). O termo **empírico** denota que os conceitos ou variáveis levantadas referem-se a fatos ou fenômenos observáveis e mensuráveis, tais como a idade, nível de escolaridade e rendimentos (GIL, 2002). Estas características (empírico e social) exigem reconhecer que o objeto e sua observação dificilmente podem ser tratados como “coisa” e que o pesquisador não é capaz de ser absolutamente objetivo.

Enquanto finalidade, a pesquisa deste trabalho é **aplicada**, pois “tem como característica fundamental o interesse na aplicação, utilização e consequências práticas dos conhecimentos” (GIL, 2008b, p. 27). Possui características tanto da pesquisa qualitativa, quanto da quantitativa. Com relação à questão **quantitativa**, serão quantificados objetivamente os resultados de requerimentos e decisões, bem como os mensurados os prazos (tempo) para as decisões do INPI. Na etapa **qualitativa** busca-se identificar as características da organização que permitiram a institucionalização do novo fluxo de processos, bem como os motivos pelos quais determinado índice proposto foi (ou não) atingido.

Com relação ao tipo, a pesquisa será o **estudo de caso**, pois “se caracteriza como um tipo de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente. Visa ao exame detalhado de um ambiente, de um simples sujeito ou de uma situação em particular” (GODOY,

1995, p. 25). Mais especificamente, propõe-se um **estudo de caso instrumental**¹⁴, pois o propósito é auxiliar no conhecimento mais aprofundado da implementação do gerenciamento de projetos no setor público. Neste caso, as possibilidades de experimentação limitadas, pois o cientista possui um poder limitado de induzir modificações nos fenômenos que pretende pesquisar (GIL, 2008a). Por tanto, o estudo tem um enfoque **exploratório e descritivo** (GODOY, 1995).

As técnicas utilizadas foram a observação participante natural e a entrevista. A **observação participante** “consiste na participação real do conhecimento na vida da comunidade, do grupo ou de uma situação determinada. Neste caso, o observador assume, pelo menos até certo ponto, o papel de um membro do grupo (GIL, 1999). A **observação participante natural** ocorre “quando o observador pertence à mesma comunidade ou grupo que investiga (GIL, 1999, p. 103). A técnica de **entrevista** foi utilizada complementar a percepção direta do pesquisador. Procurou-se realizar entrevistas, curtas e rápidas, conduzidas no ambiente natural e num tom informal (GODOY, 1995).

3.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta seção destina-se à descrição da abordagem, dos propósitos e dos procedimentos utilizados no trabalho e exposição das razões para a escolha de cada um deles. Buscou-se seguir o conjunto de etapas proposto Gil (2002) para estudos de caso: formulação do problema; definição da unidade-caso; determinação do número de casos; elaboração do protocolo; coleta de dados; avaliação e análise dos dados; e preparação do relatório.

3.2.1 A formulação do problema

A **formulação do problema** constituiu a etapa inicial da pesquisa (2002) e ocorreu aliada com a reflexão e de imersão em fontes bibliográficas. O principal objetivo do trabalho

¹⁴ Stake (2000 APUD GIL, 2000) identifica três modalidades de estudos de caso: intrínseco, instrumental e coletivo. **Estudo de caso intrínseco** é aquele em que o caso constitui o próprio objeto da pesquisa. O que o pesquisador almeja é conhecê-lo em profundidade, sem qualquer preocupação com o desenvolvimento de alguma teoria. Casos desse tipo podem ser constituídos, por exemplo, por um líder carismático ou por uma empresa pioneira na introdução de um sistema de avaliação de desempenho. **Estudo de caso instrumental** é aquele que é desenvolvido com o propósito de auxiliar no conhecimento ou redefinição de determinado problema. O pesquisador não tem interesse específico no caso, mas reconhece que pode ser útil para alcançar determinados objetivos. Casos desse tipo podem ser constituídos, por exemplo, por estudantes do ensino fundamental numa pesquisa que tenha como objetivo estudar a aplicabilidade de métodos de ensino. **Estudo de caso coletivo** é aquele cujo propósito é o de estudar características de uma população. Eles são selecionados porque se acredita que, por meio deles, torna-se possível aprimorar o conhecimento acerca do universo a que pertencem. Casos desse tipo são constituídos, por exemplo, por um certo número de empresários numa pesquisa cujo objetivo é analisar as crenças e os temores da categoria.

é de ordem prática, retirado da realidade do Instituto (como apresentado na seção 1.1). Uma vez despertada a curiosidade sobre o tema, foram estudados livros, artigos científicos, artigos de consultorias especializadas, dissertações e teses acadêmicas com intenção de avaliar sua potencial contribuição também para o meio acadêmico. A revisão da literatura abrangeu os seguintes temas sobre o *Business Process Management*: contextualização histórica; conceitos básicos; importância e os desafios da medição de desempenho; o que e por que mensurar; definições-chave de desempenho de processos; métodos de refinamento dos processos de negócios; desafios, lições aprendidas, barreiras e facilitadores em iniciativas de BPM no serviço público.

3.2.2 A unidade-caso

A **unidade-caso** refere-se a um indivíduo num contexto definido. A delimitação da unidade-caso não constitui tarefa simples, pois não existem limites concretos na definição de qualquer processo ou objeto. Dito de outra forma, a “totalidade” de um objeto, seja ele físico, biológico ou social, é uma construção intelectual (GIL, 2002).

Nesta pesquisa, a unidade-caso é o processo do requerimento de trâmite prioritário. Ele inicia com o requerimento e termina com a decisão em 1ª instância. A unidade-caso se estende para os atores envolvidos diretamente (usuários do processo, técnicos em PI e pesquisadores PI que efetuam a avaliação) e envolvidos indiretamente (representantes dos usuários dos processos, tais como advogados; chefias imediatas dos envolvidos na avaliação dos requerimentos; e servidores envolvidos em atividades de suporte ao requerimento e avaliação, tais como da Tecnologia da Informação). Também constitui a unidade-caso os meios físicos e eletrônicos de transporte da informação das atividades envolvidas no processamento do requerimento de trâmite prioritário.

A unidade-caso não se estende para os efeitos da eventual concessão do trâmite prioritário, nem os atores ou suportes envolvidos. Por exemplo, não será avaliado se o pedido de patente objeto da priorização será decidido mais rápido, nem se o depositante está satisfeito com a priorização de seu pedido.

3.2.3 O número de unidades-caso

Considera-se que o processo de avaliação de trâmite prioritário de patente do INPI apresenta características peculiares (não compartilhada por outras instituições) no tocante ao trâmite prioritário: são diversas modalidades; dependem de requerimento do interessado; mesmo disponível, são utilizadas apenas por um grupo restrito de depositantes; possui uma

tramitação da avaliação do requerimento particular. Além do mais, o acesso de pesquisadores ao processo, atores e plataformas no setor público é difícil (por um lado, impossibilitando o estudo de múltiplos casos, mas por outro, fortalecendo a justificativa de investigar um deles). Neste caso, definiu-se pelo **estudo de caso único intrínseco**. Neste modelo, a escolha do caso deve ser *a priori* e pode se consistir em um único (GIL, 2002).

3.2.4 A elaboração do protocolo

O **protocolo de entrevista** ou **roteiro de entrevista** constitui no documento que contém o instrumento de coleta de dados e define a conduta a ser adotada para sua aplicação. Constitui uma das melhores formas de aumentar a confiabilidade do estudo de caso (GIL, 2002). Apresentam-se algumas referências para embasar as decisões do documento.

As instruções para o entrevistador indicam como iniciar a entrevista, quanto tempo poderá ser despendido, em que locais e circunstâncias poderá ser realizada, como proceder em caso de recusa. As questões foram elaboradas com uma linguagem simples, buscando dispensar qualquer tipo de informação adicional ao entrevistado. As questões foram ordenadas de maneira a favorecer o rápido engajamento do respondente na entrevista, bem como a manutenção do seu interesse.

Para que a entrevista seja adequadamente desenvolvida, os atores entrevistados foram avisados antecipadamente por contato telefônico e por escrito. Foi explicada a finalidade da visita, o objetivo da pesquisa, o nome da entidade ou das pessoas que a patrocinam, sua importância para a comunidade ou grupo pesquisado e, particularmente, a importância da colaboração pessoal do entrevistado.

Sobre a identidade do entrevistado, optou-se *a priori* mantê-la em sigilo (mesmo que o entrevistado pudesse estar disposto a ter a sua identidade revelada). “A vantagem de manter a identidade do entrevistado em sigilo é que, como ele não vai estar formalmente ou publicamente associado à pesquisa, ele pode se sentir em uma posição mais confortável e segura que lhe dará mais liberdade para falar” (GUERRA, 2010, p. 6). Esta é uma estratégia essencial para aprofundar no caso, principalmente entre os internos ao INPI, pois evita o receio do entrevistado em lhe fornecer determinadas informações. No caso da pergunta provoca uma resposta incompleta ou obscura, recomendou-se ao entrevistador que utilize alguma técnica para estimular o entrevistado a fornecer uma resposta mais precisa.

Um questionário semiestruturado foi elaborado contendo questões a respeito das informações da percepção do ator sobre o novo processo de trâmite prioritário e por fim uma

questão aberta para que o participante pudesse propor novas melhorias. Dois roteiros similares foram elaborados: um para atores internos e outro para externos. A formulação das perguntas na entrevista considerou o desencadeamento lógico das perguntas; fazer em primeiro lugar perguntas que não conduzam à recusa em responder, ou que possam provocar algum negativismo; fazer uma pergunta de cada vez; e não fazer perguntas com respostas implícitas. As perguntas podem ser observadas e comparadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Roteiro de entrevistas para atores internos e externos

Roteiro de entrevista de atores externos	Roteiro de entrevista de atores interno
1) Breve histórico do entrevistado: Quando iniciou no escritório? Evolução das funções? Como contribuiu para o escritório? (quebra-gelo).	1) Breve histórico do entrevistado: quando iniciou no Instituto? Evolução das funções? Como contribuiu para o Instituto? (quebra-gelo).
2) Você já efetuou requerimentos de trâmite prioritário? Mais ou menos quantos? Quando? Com que frequência?	2) Você participou da avaliação de requerimentos de trâmite prioritário? Mais ou menos quantos? Quando? Com que frequência?
3) Qual a sua percepção sobre a mudança no trâmite? Por quê? (tanto do ponto de vista do fluxo em si, quanto do impacto para você). i) [se não for mencionado:] tem algo que melhorou? Por quê? ii) [se não for mencionado:] tem algo que piorou? Por quê?	3) Qual a sua percepção sobre a mudança no trâmite? Por quê? (tanto do ponto de vista do fluxo em si, quanto do impacto para você). i) [se não for mencionado:] tem algo que melhorou? Por quê? ii) [se não for mencionado:] tem algo que piorou? Por quê?
4) Tem alguma coisa que você acha que ainda poderia melhorar? O quê?	4) Tem alguma coisa que você acha que ainda poderia melhorar? O quê?

Fonte: elaboração própria.

O resultado desta etapa (o Protocolo de Entrevista) encontra-se no Apêndice IV.

3.2.5 A coleta de dados

A **coleta de dados** teve quatro objetivos principais: descrever a evolução do serviço de trâmite prioritário, calcular os parâmetros de análise (indicadores), identificar os fatores ambientais que permitiram institucionalizar o projeto-piloto, e os fatores processuais que possibilitaram atingir a meta estipulada.

Para **descrever a evolução do serviço de trâmite prioritário**, buscou-se na Revista da Propriedade Industrial (RPI), as sucessivas normativas que disciplinaram o tema (Resoluções, Normas de Operação, Instruções Normativas e Portarias). Apesar de o fluxo de avaliação dos requerimentos de diferentes modalidades não ser exatamente o mesmo, fez-se o possível para desenhar um modelo *as-is* único que possibilitasse sua avaliação. Este modelo foi desenhado com o uso do *software* Bizagi Modeler ®. A evolução do serviço será dividida em três seções: o histórico das modalidades de trâmite prioritário; e o novo fluxo de avaliação dos requerimentos.

Para **calcular os parâmetros de análise**, coletaram-se os dados do sítio do trâmite prioritário de processos de patente do INPI (INPI, 2019a). Para os parâmetros não calculados, foram consultadas as Revistas da Propriedade Industria (RPI) publicadas entre 01 de julho e 31 de setembro de 2019 (RPIs n^{os} de 2530 a 2542). Os dados dos pedidos de patente (em especial da data do requerimento de trâmite prioritário) foram retirados diretamente da base do INPI¹⁵.

Para identificar **os fatores processuais e ambientais** que contribuíram para o atingimento das metas institucionais, recorreu-se a observação participante natural e entrevistas. A observação “é o uso dos sentidos com vistas a adquirir os conhecimentos necessários para o cotidiano” (GIL, 2008c, p. 100). Ela torna-se observação participante natural quando o observador (pesquisador) pertence à mesma comunidade ou grupo que investiga.

A coleta de dados da **observação participante natural** foi efetuada por amostragem de comportamentos temporal. Foi observado passivamente o grupo num determinado contexto. O registro foi efetuado no momento em que ocorreu uma das três situações: a) casos em que fluxo inicialmente proposto não foi seguido uma única vez; b) casos em que o fluxo inicialmente proposto foi alterado permanentemente; c) casos em que foi anunciado que determinada meta ou indicador não foi atingido. Nestes períodos foram registrados os atos, atividades, cenas, agentes, significados, propósitos, relacionamentos e situações envolvidas¹⁶.

A coleta de dados da **entrevista** foi efetuada por pauta ou semiestruturada¹⁷ (conforme protocolo descrito na seção 3.2.4). As entrevistas ocorreram entre 01 e 31 de outubro de 2019 (no quarto mês após o início do novo fluxo). Efetuaram-se poucas perguntas diretas e deixou-se o entrevistado falar livremente à medida que refere aos assuntos. Nos momentos em que os entrevistados se afastaram das questões, buscou-se intervir de maneira sutil, para preservar a

¹⁵ A base de dados de patente do INPI contém informações bibliográficas e citações de todo pedido de patente depositado e patente concedida no Brasil. Ela constituiu uma base de informações públicas abrangente e disponível. A exemplo de outros países, o INPI as informações em seu sítio web.

¹⁶ Compilando as definições apresentadas por Gil (2008c) temos: a) **agentes** são as pessoas envolvidas na ação e quais seus papéis; b) **atos** são as ações numa situação temporalmente breve, consumindo alguns segundos, minutos ou horas; c) **atividades** são ações de maior duração (dias, semanas ou meses), que constituem elementos significativos do envolvimento das pessoas; d) **significados** são produtos verbais e não verbais que definem ou direcionam as ações; e) **propósitos** são as motivações que levam as pessoas a agir de determinada forma; f) **relacionamentos** são as relações entre diversas pessoas que ocorrem simultaneamente; e g) **situação** corresponde descrição completa do ocorrido dentro do estudo como unidade de análise.

¹⁷ A entrevista por pauta “apresenta certo grau de estruturação, já que se guia por uma relação de pontos de interesse que o entrevistador vai explorando ao longo de seu curso” (GIL, 2008d, p. 112).

espontaneidade do processo. As entrevistas foram individuais e face-a-face no Quadro 2 apresentam-se os atores entrevistados e os critérios de escolha.

Quadro 2 - Atores entrevistados e os critérios de escolha

	Atores	Características / critério de escolha
Interno	Coordenador-geral de Patentes (responsável pela distribuição dos requerimentos para avaliação substantiva)	* envolvidos em diferentes etapas do fluxo de avaliação de trâmite prioritário; * mais de 10 anos de trabalhos no INPI e, pelo menos, 2 anos na função;
	Chefe de Divisão Técnica (responsável pela avaliação substantiva)	* conhecimento com o processo de requerimento de trâmite prioritário antigo e novo;
	Técnico em PI (responsável pela avaliação formal dos requerimentos);	* disponibilidade de responder as perguntas;
Externos	Consultaram-se duas empresas que atuam junto ao INPI	* maior número de requerimentos de trâmite prioritário;

Fonte: elaboração própria

Entrou-se em contato com dois usuários finais do sistema. Estes, porém, alegaram que não perceberam diferenças significativas no fluxo. Deste modo não se deu continuidade à entrevista. O Resultado da coleta de dados dos atores internos será apresentado no Capítulo 4.

3.2.6 Análise dos dados

A **análise dos dados** é de natureza predominantemente qualitativa. O foco principal e mais importante é a preservação da totalidade da unidade social (GIL, 2002). Por se tratar de um caso único, não foi desenvolvido tipologias¹⁸. Cuidado especial foi tomado com a interpretação dos dados, para não levar à falsa sensação de certeza sobre suas conclusões.

O primeiro passo consistiu em efetuar o levantamento dos documentos do INPI necessários para **descrever o histórico das modalidades de trâmite prioritário**. O procedimento de análise destes documentos foi constituído de seis etapas: a) selecionar os documentos; b) analisar a situação produção do material (quando possível, identificar quem participou e quais suas motivações); c) direcionar a análise para os textos selecionados e o que de fato se espera interpretar com eles; d) definir a técnica que melhor expõe o conteúdo (foi escolhida a técnica narrativa - contar como um fato acontece após o outro) e de desenho de modelo do BPM; e) transcrever o histórico e desenhar o modelo; f) confrontar o texto escrito e o modelo desenhado com as informações coletadas para identificar eventuais inconsistências.

¹⁸ As tipologias são tipos/modelos idealizados que abrangem determinadas características consideradas necessárias e/ou suficientes para categorizar um indivíduo ou grupo destes. Estas tipologias podem ser elaborados antecipados (no planejamento da pesquisa) ou emergirem ao longo do processo de coleta e análise de dados (GIL, 2002).

O segundo passo foi **descrever o modelo atual e compará-lo com o antigo**, para descrever as diferenças fundamentais entre as modalidades. As etapas são as mesmas do primeiro passo, exceto que são voltadas para o modelo novo; o pesquisador tinha conhecimento sobre quem participou da elaboração dos documentos e mais informações de suas intenções; e a técnica de exposição de conteúdo foi a comparativa. Na análise, as atividades do processo foram classificadas conforme seu valor: (i) agrega valor para o cliente externo direto - VAd; (ii) agrega valor para o cliente externo indireto – VAi; (iii) atividade essencial para o negócio – BVA; não agrega valor - NVA.

O terceiro passo foi de **observar indicadores de desempenho** relacionados com os requerimentos de trâmite prioritário. Inicialmente, calcularam-se cada um dos 4 (quatro) indicadores de desempenho (quando não fornecidos no sítio do trâmite prioritário) com base nas fórmulas disponíveis no Quadro 8 (descrito adiante, na página 50). Em seguida, compararam-se os resultados atingidos com as metas propostas (descritas no mesmo Quadro 8, da página 50).

Por fim, buscou-se **identificar os fatores processuais e ambientais que contribuíram para a institucionalização do novo fluxo e o atingimento das metas institucionais**. Além das informações coletadas nos passos anteriores, ocorreu a coleta de informações pela observação participante natural e pelas entrevistas (sendo estas últimas integralmente transcritas).

O procedimento de análise consistiu de oito etapas: a) selecionar os documentos, observações e relatos relevantes (especificamente buscou-se a percepção dos entrevistados sobre os principais pontos de mudança, descritos no Quadro 6, da página 45); b) analisar a situação da coleta de dados (como o material foi produzido, quem participou dessa produção, quem estava presente nas entrevistas); c) caracterizar como o material foi documentado (anotação, nota técnica, gravação); e como foi editado (influência da transcrição sobre os textos); d) direcionar a análise para os textos selecionados e o que de fato se espera interpretar com eles; e) definir a técnica analítica que melhor aborda a teoria (foi escolhida a técnica de abreviação de análise de conteúdo, na qual inicialmente o material é parafraseado para posteriormente as paráfrases semelhantes serem resumidas em um nível maior de abstração, descritos no Quadro 6); f) definir as unidades analíticas (definir qual o menor elemento de material que é possível analisar e ser enquadrada em uma categoria); g) os dados, textos e relatos foram relidos na tentativa de relacionar com as categorias já propostas ou identificar novas categorias; h) confrontação de dados: as informações foram confrontadas entre si para ser chegar em uma con-

clusão sobre os fatores institucionais e processuais que influenciaram para a institucionalização do novo fluxo e o atingimento (ou não) das metas institucionais (objetivo da pesquisa).

A interpretação dos dados buscou duas metas opostas simultaneamente. Uma é a revelação, exposição ou contextualização de enunciados no texto, a qual normalmente leva a um aumento do material textual. E a outra visou à redução do texto original através de paráfrase, resumo ou categorização. Como exposto por Duarte (2002, p. 150):

Vencida a etapa de organização/classificação do material coletado, cabe proceder a um mergulho analítico profundo em textos densos e complexos, de modo a produzir interpretações e explicações que procurem dar conta, em alguma medida, do problema e das questões que motivaram a investigação. As muitas leituras do material de que se dispõe, cruzando informações aparentemente desconexas, interpretando respostas, notas e textos integrais que são codificados em “caixas simbólicas”, categorias teóricas ou “nativas” ajudam a classificar, com um certo grau de objetividade, o que se depreende da leitura/interpretação daqueles diferentes textos.

3.2.7 Relatório

Por fim, a **redação do relatório** consiste em “organizar e analisar todo o material obtido por meio de documentos, observações e entrevistas [que] não é tarefa fácil e exige o domínio de uma metodologia bastante complexa da qual a análise de conteúdo faz parte” (GODOY, 1995, p. 27). “Considerando que o estudo de caso é um delineamento mais flexível que os demais, é natural que [...] possa ser caracterizada por um grau de formalidade menor que o requerido em relação a outras pesquisas” (GIL, 2002, p. 142). Nestes casos, os relatórios normalmente “apresentam um estilo mais informal, narrativo, ilustrado com citações, exemplos e descrições fornecidos pelos sujeitos, podendo ainda utilizar fotos, desenhos, colagens ou qualquer outro tipo de material que o auxilie na transmissão do caso” (GODOY, 1995, p. 26).

Apesar destas características o relatório é elaborado de maneira muito próxima à dos demais relatórios de pesquisa, envolvendo partes destinadas à apresentação do problema, à metodologia empregada, aos resultados obtidos e às conclusões. O intuito é demonstrar que o estudo constitui procedimento científico e não tem propósitos literários.

4 RESULTADOS

Neste capítulo são expostos os resultados obtidos. Inicialmente apresentam-se os dados coletados e, na sequência, sua análise.

4.1 DADOS COLETADOS

Nesta seção é descrito o histórico da conformação do fluxo de avaliação de requerimentos de trâmite prioritário; suas modificações até a introdução do novo procedimento; os índices propostos e alcançados pelo INPI no processo de trâmite prioritário; e as observações do pesquisador participante confrontadas pelas respostas dos entrevistados. Estes dados são relevantes para a compreensão da análise dos resultados, referentes aos fatores ambientais e processuais que permitiram a implantação das mudanças no fluxo processual.

4.1.1 Histórico das modalidades de trâmite prioritário do INPI

A partir da análise documental, constatou-se que as modalidades de trâmite prioritário do INPI resultam de uma construção histórica com interferência de diversos atores internos e externos. No Quadro 3 apresenta-se um esquema da evolução das modalidades de trâmite prioritário.

Quadro 3 - Esquema da evolução das modalidades de trâmite prioritário

Ano	Normativa	Efeito	Observação
Antes	Não há.	Trâmite prioritário concedido com base em lei.	Solicitações por carta.
2006	Resolução INPI PR nº 132	Institui o prioritário por idade, acusação de contrafação e interesse público.	Cria-se 1º formulário de requerimento.
2007	Norma Operacional DIRPA nº 01	Determina a espera até que o pedido esteja depositado a mais de 24 meses, com requerimento de exame pago, adimplido com anuidades, e publicado.	Passou a haver requerimentos que não podem ser avaliados.
2007	Portaria DIRPA nº 01	Determina a avaliação por comissão de 3 chefes ou mais e decidido pelo diretor de patentes.	Passou a ser necessária a 1º comissão de avaliação.
2008	Resolução INPI PR nº 191/08	Institui o prioritário para medicamentos do SUS por solicitação do MS.	Passou a ser necessária uma 2ª comissão.
2012	Resolução INPI PR nº 283	Instituiu o prioritário de tecnologias verdes.	Cria 2º formulário; necessita 3ª comissão.
2013	Resolução INPI PR nº 80/13	Institui o prioritário de tecnologias para tratamento de AIDS, câncer ou doenças negligenciadas.	
2015	Resolução INPI PR nº 151	Instituiu o prioritário para deficientes, portadores de doença grave e terceiros detentores da tecnologia.	
2015	Resolução INPI PR nº 153/15	Instituiu prioritário de pedidos iniciados no Brasil.	Cria 3º formulário; necessita 4ª comissão.
2015	Resolução INPI PR nº 154	Instituiu o prioritário de pedidos com matéria restrita à examinada por institutos parceiros (PPH).	Cria 4º formulário.
2015	Resolução INPI PR nº 160	Instituiu o prioritário de microempreendedores individuais (MEI), microempresas (ME) e empresas de pequeno porte (EPP).	
2016		Divisão dos códigos de serviço.	Permitiu estatísticas automatizadas (requerimentos).
2017	Resolução INPI PR nº 191	Instituiu o exame prioritário de Instituições Científicas e Tecnológicas (Patentes ICTs).	Somente formulário eletrônico.
2018	Resolução INPI PR nº 217	Instituiu o prioritário de patentes (antes não incluía nulidades de patente em grau de recurso).	Restrito a tecnologia de saúde.
2019	Resolução INPI PR nº 239	Instituiu a uniformização do requerimento e avaliação ampliou as etapas prioritáveis.	Aboliu esperas, comissão e a aprovação pela diretoria.

Fonte: elaboração própria.

Em 17 de novembro de 2006, com a publicação na Resolução INPI PR nº 132, o INPI regulamentou pela primeira vez o serviço de exame prioritário de pedidos de patente. Esta Resolução disciplinava a priorização do exame de mérito de pedidos de patente por razão da idade, depositante acusa contrafação, terceiros acusados de reprodução indevida, e interesse público (este último caso, de ofício¹⁹).

¹⁹ Cabe diferenciar “requerimento”; “de ofício” e “solicitação” (quer será visto adiante). O **requerimento** deve ser efetuado para um pedido específico e com motivo determinado. Por exemplo, requerer o trâmite prioritário para o pedido de patente BR1020180001 por motivo de idade. O trâmite prioritário **de Ofício** ocorre quando o pedido de patente está abrangido em legislação da Administração Pública. Por exemplo, uma lei que determina a licença compulsória de determinado pedido de patente. Por intermédio de uma **solicitação**, é possível priorizar todos os pedidos relacionados com uma matéria por motivo determinado. Neste caso, não é necessário identificar quais pedidos fazem parte da solicitação, competindo ao INPI esta tarefa. Por exemplo, o Ministério da Saúde (MS) pode solicitar a priorização dos pedidos de patente que tratem sobre hepatite-C e o INPI deverá identificar esses pedidos. **Importante destacar que há um fluxo de avaliação diferenciado para requerimentos, para priorizações de ofício e para solicitações. Este trabalho trata somente de requerimentos.**

Em 21 de fevereiro de 2007, foi publicada a Norma Operacional DIRPA nº 01/07, que normatizou parte do fluxo processual de avaliação desses requerimentos de exame prioritário. A NO determinava que, em uma primeira etapa, verificasse-se a validade e pertinência do requerimento de exame prioritário. Em seguida, verificava-se se o pedido de patente estava apto para o exame de mérito (ou seja, se possuía requerimento de exame técnico e se o pedido estava publicado). A NO, porém ia além do mínimo necessário para o exame técnico ao solicitar que o pedido de patente tivesse sido depositado a mais de 24 meses e se as anuidades estavam regularizadas.

Percebe-se que a NO DIRPA nº01/07 focava na priorização do exame de mérito, pois outros serviços (que também apresentavam atraso na decisão) não eram priorizados. Para estes casos, o item 2.1 da NO indica que “Caso algum dos requisitos descritos no item 2 ainda não tenha sido atendido, o SAESP **aguardará** o atendimento para dar seguimento ao requerimento de exame prioritário” [grifo nosso]. Por exemplo, caso a publicação do pedido de patente esteja atrasada por motivos internos do INPI, a NO determina que a avaliação do requerimento aguarde que ela ocorra, ao invés de tomar as providências para sanar a situação.

No mesmo dia (27/02/2007), foi publicada Portaria DIRPA nº 001 que complementava a normatização do fluxo processual. A Portaria determinava que, uma vez saneado o requerimento e o processo de patente, deveria ser publicada a “Notificação de requerimento de exame prioritário de pedido de patente”. Apenas após esta publicação, deveria ser convocada a Comissão de Exame Prioritário que seria composta por, no mínimo, três Chefes de Divisão. Esta comissão opinava se o exame prioritário deveria ser concedido (ou não) e a decisão era efetuada pela Diretoria de Patentes. Importante destacar que estes atores (chefes e diretores) são Pesquisadores em Propriedade Industrial com mestrado e/ou doutorado. Isso significa que, por exemplo, pelo menos quatro Mestres e/ou Doutores em Ciência avaliavam se poderia ser concedida prioridade para o processo de idoso com base em sua carteira de identidade.

Em 10 de outubro de 2008, foi publicada a Resolução PR nº 191, que incluiu a possibilidade do exame prioritário por solicitação (e não requerimento)²⁰ do Ministério da Saúde (MS) para pedidos relacionados com produtos regularmente adquiridos pelo SUS. Assim, permitiu-se ao MS solicitar exame prioritário de pedidos de patente (em geral) relacionados determinadas tecnologias, sem ter de indicar exatamente o pedido de patente em questão (como é o caso dos requerimentos). Por se tratar de matéria específica, passou a ser necessária

²⁰ Remete a explicação da Nota de Rodapé nº 19.

uma comissão dedicada para avaliar estas solicitações. Esta comissão aglutinava três funções: definia quais seriam os pedidos de patente, avaliava os critérios formais, e avaliava os critérios substantivos²¹. Neste caso, passou a vigorar um segundo fluxo de avaliação.

Em 17 de abril de 2012, o INPI publicou a Resolução INPI PR nº 283, referente ao Projeto-piloto Patentes Verdes. Esse projeto piloto não seguiu o trâmite processual que era aplicado pelo SAESP e foi gerenciado por um Grupo de Trabalho. A principal diferença foi abolir o prazo de 24 meses da data de depósito para avaliar o requerimento (permitindo a redução dos prazos). Por também se tratar de matéria específica, esta resolução exigiu a instituição da terceira Comissão Periódica de avaliação de requerimentos de exame prioritário e um terceiro fluxo de avaliação.

Em 23 de outubro de 2015, foi publicada a Resolução PR nº 151, que disciplinou o trâmite prioritário para portadores de deficiência, física e mental, portadores de doenças graves e terceiros detentores de tecnologia objeto do pedido de patente. A avaliação destes requerimentos seguiu o fluxo da primeira comissão.

A partir de 11 de janeiro de 2016, o INPI instituiu diversas modalidades de trâmite prioritário com base na observação dos serviços prestados pelo Instituto Japonês de Patentes (JPO)²². Especificamente, foram institucionalizados os projetos-piloto Prioridade BR²³, Patentes MPE²⁴, Patentes ICTs²⁵ e *Patent Prosecution Highway* (PPH)²⁶. Estes projetos-piloto foram coordenados por um terceiro Grupo de Trabalho, possuíam um fluxo próprio de avaliação de requerimentos, e eram avaliados por uma quarta comissão.

²¹ Esta modalidade foi ampliada pela Resolução INPI PR nº 80, de 19 de março de 2013, que permitiu a) a priorização de quaisquer produtos, processos, equipamentos e materiais de uso em saúde considerados estratégicos no âmbito do Sistema Único de Saúde e b) a priorização de produtos relacionados com AIDS, câncer e doenças negligenciadas requeridas por qualquer interessado.

²² Este movimento ocorreu, em parte, devido ao envio de Pesquisadores em PI para estudos aprofundados no Centro de Propriedade Industrial Pacífico-Ásia (APIC), em especial, na pesquisa de Musskopf (2012). O autor tornou-se gerente destes projetos-piloto de trâmite prioritário desde então.

²³ O Projeto-piloto Prioridade BR permite o trâmite prioritário de pedidos de patente pertencentes a uma família de patentes iniciada no Brasil.

²⁴ O Projeto-piloto Patentes MPE permite o trâmite prioritários de pedidos de patente pertencentes a Microempreendedores individuais (MEI), Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), como definidas pela Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006.

²⁵ O Projeto-piloto Patentes MPE permite o trâmite prioritários de pedidos de patente pertencentes por Instituições de Ciência e Tecnologia (ICT), conforme definição do inciso V, do artigo 2º, da Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016.

²⁶ O *Patent Prosecution Highway* (PPH) permite o trâmite prioritário de pedidos de patente considerados patentáveis por um instituto parceiro.

A existência de múltiplas modalidades de exame prioritário levou a necessidade de uma maior rastreabilidade. Para permitir seu gerenciamento, a partir de 23 de março de 2017, os serviços passaram a ser requeridos após a emissão da Guia de Recolhimento da União (GRU) diferenciada. Os novos códigos encontram-se no Quadro 4.

Quadro 4 - Códigos de serviço para requerer o trâmite prioritário

Modalidade	Início*	De 08/01/07 até 23/03/17	De 23/03/17 até 30/06/19	De 01/07/19 até hoje
Depositante idoso	26/12/06	263	263.2	263.2
Depositante acusa contrafação	26/12/06	263	263.3	279.5
Terceiro acusado de contrafação	26/12/06	263	263.5	279.6
Liberação de recurso de fomento	26/12/06	263	263.4	279.8
Emergência nacional ou interesse público (de ofício)	26/12/06	- x -	- x -	- x -
Tecnologia do SUS (apenas solicitação do MS)	21/10/08	- x -	- x -	- x -
Tecnologia verde	17/04/12	279	279.1	279.1
Tecnologia para tratamento de saúde	09/04/13	263	263.6	279.4
Depositante portador de deficiência física ou mental	10/11/15	263	263.7	263.7
Depositante portador de doença grave	10/11/15	263	263.8	263.8
Terceiro detentor de tecnologia	10/11/15	263	263.9	279.7
PPH INPI-USPTO	11/01/16	277	277.2	277.2
Família de patentes iniciada no Brasil	19/01/16	263	277.3	279.9
Depositante MEI, ME ou EPP	23/02/16	263	263.10	279.3
PPH INPI-JPO	01/04/17	- x -	277.3	277.3
Depositante ICT	23/06/17	- x -	279.2	279.2
PPH-PROSUL	01/07/17	- x -	277.5	277.5
PPH INPI-EPO	07/12/17	- x -	277.6	277.6
PPH INPI-SIPO	01/02/18	- x -	277.7	277.7
PPH INPI-UKIPO	01/08/18	- x -	277.8	277.8
PPH INPI-DKPTO	01/09/18	- x -	277.9	277.9

*Observação: A Data de início corresponde à entrada em vigor da modalidade correspondente (e não a data de assinatura da Resolução, nem da primeira solicitação). Por exemplo, os idosos com idade igual ou superior a sessenta e cinco anos tem preferência de tramitação junto ao INPI desde a entrada em vigor da lei nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, através de solicitações (em geral, por carta). Este tema foi disciplinado no INPI, com a existência de formulários específicos a partir de 26 de dezembro de 2006.

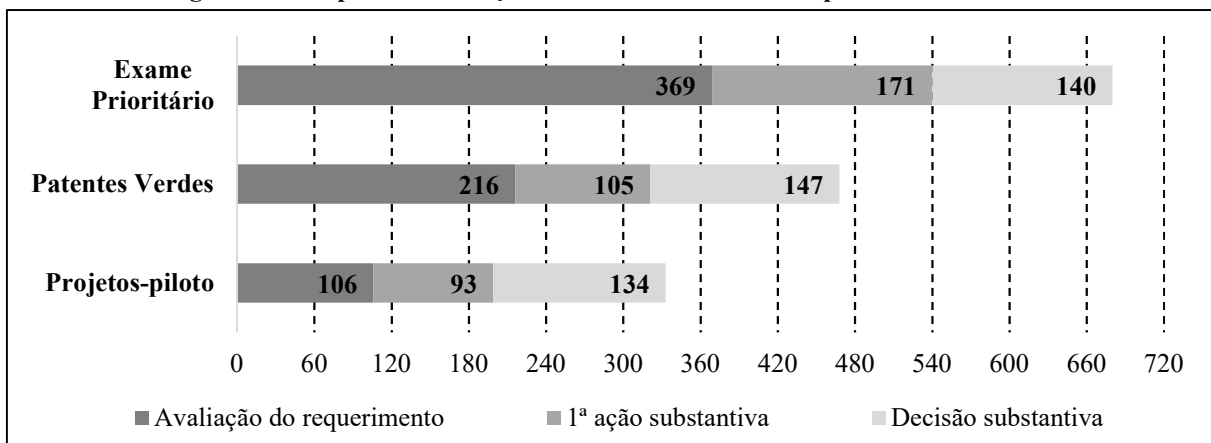
Fonte: elaboração própria.

Quando um pedido de patente é concedido, ele passa a ser uma patente. Até então, apesar das resoluções falarem apenas em pedido de patente, concedia-se exame prioritário também para patentes quando havia a interposição de nulidade em grau de recurso. Em dezembro de 2017, iniciou-se a discussão se as Resoluções deveriam especificar claramente a inclusão de pedidos de patente e de patentes. Como resultado, publicou-se a Resolução INPI PR nº 217, de 03 de maio de 2018, permitindo a priorização de pedidos de patente e patentes, mas apenas para produtos da saúde (nesse segundo caso, no grau de recurso).

O ponto a ser destacado nesta seção é que a institucionalização das modalidades de trâmite prioritário ocorreu ao longo do tempo, por equipes distintas e com fluxos de processamentos diferentes. Alguns resultados deste processo evolutivo podem ser apontados. O primeiro é que não havia um único fluxo para avaliação de requerimentos. Buscou-se apresentar

um modelo *as is* considerando as práticas mais comumente utilizadas (este modelo está representado no Apêndice I). Destaca-se o número total de 15 “esperas” que o técnico em PI devia efetuar antes da concessão do trâmite prioritário. Outro resultado é que, em 2018, haviam aproximadamente 400 (quatrocentos) requerimentos de trâmite prioritário aguardando que o processo de patente estivesse em condições, resultando em um elevado tempo médio de avaliação desses requerimentos, tal como demonstrado na Figura 5.

Figura 5 - Tempo médio de ações do INPI relacionadas com prioritários em 2018



Legenda: Os projetos-piloto incluem o Patentes MPE, Patentes ICTs, Prioridade BR, e *Patent Prosecution Highway*; o Patentes Verdes inclui apenas a modalidade de mesmo nome; Exame Prioritário incluem idade, doença grave, deficiência física ou mental, acusação de contrafação, e liberação de recursos financeiros. Fonte: INPI (2019a).

4.1.2 As modificações do fluxo processual

Com relação às fontes de direito, a Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996 (Lei da Propriedade Industrial ou LPI), não trata sobre modalidades de trâmite prioritário, nem quais pedidos podem ser priorizados, nem quais os procedimentos a serem adotados. Neste sentido a alteração do fluxo processual para avaliação de requerimentos possuía determinada liberdade de configuração.

4.1.2.1 Análise do processo

As propostas apoiaram-se nos princípios constitucional da celeridade processual (art. 5º, inciso LXVIII da CRFB/1988); da razoável duração do processo (art. 4º do CPC/2015); e com o da proporcionalidade (art. 2º, inciso VI da LPA). Os resultados foram as seguintes premissas:

- a) diminuir a complexidade **para o usuário** ao uniformizar a legislação e os procedimentos de requerimento;

- b) diminuir o enredamento **para os técnicos envolvidos** ao circunscrever a avaliação apenas aos requisitos necessários ao trâmite do pedido de patente e para a avaliação do requerimento de prioridade;
- c) ampliar o conceito de “exame prioritário” (que atende apenas parte do processo) para “trâmite prioritário” (que engloba as atividades desde a apresentação dos documentos até o fim da esfera administrativa no INPI).
- d) aprimorar a burocracia através da eliminação de etapas que não agregam valor, redução de pessoas envolvidas, e reordenamento das atividades (antecipando, atrasando ou colocando em paralelo);
- e) garantir o direito ao contraditório ao permitir manifestação do interessado antes de negar a concessão do trâmite prioritário por questões formais;
- f) garantir a rastreabilidade dos procedimentos ao utilizar pareceres e/ou publicações assinados digitalmente.

Os clientes do processo foram divididos em três categorias dos quais é possível inferir suas preferências. O cliente externo direto (VAd) é o requerente ou solicitante que, em geral, é o depositante (proprietário) do processo de patente. Há casos em que o requerente é um terceiro interessado (no caso de estar sendo acusado de contrafação) ou o Estado Brasileiro (no caso do produto ou processo reivindicado seja de interesse nacional, em especial para saúde pública). Considera-se que este cliente deseja um trâmite mais célere de seu processo de patente e, conseqüentemente, um resultado antes do tempo previsto.

O cliente externo indireto (VAi) é a população em geral. Considera-se que este cliente deseja a redução do tempo de espera de todos os processos de patente, mas aceita que alguns sejam priorizados. Avalia-se que também deseja que estes processos priorizados sejam examinados com o mesmo padrão de qualidade dos demais pedidos de patente para manter a segurança jurídica dos títulos emitidos pelo INPI.

Os clientes internos são os Técnicos em Propriedade Industrial (PI), Pesquisadores em PI, e gestores envolvidos nas ações (especificamente, 1 técnicos, 3 chefes de divisão e o Diretor de Patentes). Pondera-se que eles desejam ter apenas o trabalho necessário para entregar o resultado do trâmite prioritário a contento e ter segurança na tomada de decisões (com regras claras e sobre assunto ao qual dominam). Dito de outra forma, desejam executar apenas atividades que agregam valor para os clientes externos.

Identificados os clientes, passa a ser possível classificar as atividades. No caso deste trabalho, atividades que geram valor são aquelas que transformam informações em serviço que o cliente deseja. Uma forma de identificar se uma atividade gera valor é o fato do cliente externo direto (VAi) está disposto a pagar a retribuição para o desempenho desta atividade. Atividades necessárias são aquelas que consomem recursos, não contribuem diretamente para o produto ou serviço, mas são úteis ou indispensáveis para o negócio operar sem problemas ou, considerando o contexto do trabalho, são mandatórias pela lei. O desperdício são as atividades que consomem recursos, tempo e espaço, e não contribuem diretamente para produzir o que o cliente deseja. Podem ser eliminados e não comprometem o resultado (ABPMP, 2013). No Quadro 5, identificam-se as atividades (desenhadas no fluxo do Apêndice I), seu valor para o cliente externo direto (VAd) e para o cliente externo indireto (VAi). São identificadas também aquelas atividades essenciais para o negócio (BVA). Adicionalmente, destacam-se as atividades que não agregam valor (NVA), observações e a proposta sobre o que fazer com cada uma delas no fluxo novo.

Quadro 5 - Identificação das atividades, sua necessidade, sua agregação de valor para cada cliente e a proposta de ação no fluxo novo

Atividade	VAd	VAi	BVA	NVA	Observação / Proposta
Identificar requerimentos pendentes de avaliação			X		Buscar diminuir os pontos de espera
Selecionar pedido para análise			X		Buscar diminuir os pontos de espera
Avaliar se a petição é conhecida			X		Normatizar os casos
Publicar “Petição não conhecida”	X				Antecipar no processo
Avaliar se o pedido de patente está arquivado definitivamente			X		Antecipar no processo
Avaliar se o pedido de patente está arquivado				X	Eliminar
Avaliar se as imagens estão disponíveis e corretas			X		Restringir àquelas necessárias para análise do prioritário
Comunicar setor de saneamento			X		Manter
Avaliar se o pedido foi depositado a mais de 24 meses				X	Eliminar
Avaliar se o pedido foi publicado a mais de 60 dias				X	Modificar para “publicado ou com requerimento”
Avaliar se há requerimento de exame			X		Manter
Avaliar se o pedido está adimplido com anuidades				X	Eliminar
Avaliar se há ações do INPI a serem tomadas				X	Restringir às necessárias ao prioritário
Comunicar Divisão de Exame Formal				X	Restringir às necessárias ao prioritário
Publicar “Notificação de Requerimento de Trâmite Prioritário”				X	Foi mantido por solicitação do INPI
Acumular pedidos para envio para comissão de avaliação				X	Foi mantido por solicitação do INPI
Encaminhar requerimento para comissão de avaliação			X		Restringir aos que avaliam tecnologia (verde e saúde)
Avaliar requerimento			X		Dividir: formal e substantivo
Informar decisão para Unidade Responsável			X		Restringir aos que avaliam tecnologia (verde e saúde)
Elaborar parecer da comissão				X	Eliminar para formal; restringir a apenas um perito
Comissão assinar parecer				X	Eliminar para formal; restringir a apenas um perito
Elaborar parecer da Diretora				X	Eliminar
Avaliar se concorda com parecer da comissão				X	Eliminar
Diretora assinar parecer				X	Eliminar
Publicar decisão da Diretoria	X				Modificar para “publicar decisão do responsável”

Legenda: VAd: agrega valor para o cliente externo direto; VAi: agrega valor para o cliente externo indireto; BVA: agrega valor ao negócio; NVA: não agrega valor.

Fonte: elaboração própria.

4.1.2.2 Descrição do serviço

As alterações de fluxo processual foram efetuadas mediante a publicação da Resolução INPI PR nº 239, de 04 de junho de 2019, publicada na RPI nº 2528, de 18 de junho de 2019; e na Instrução Normativa INPI / DIRPA nº 1, de 14 de junho de 2019. As modificações no fluxo de avaliação estão demonstradas no Apêndice II. Ocorreu, também, a necessidade de

alterações nos códigos de serviço (como visto no Quadro 4, da página 40 e dos códigos de despacho (descritos no Quadro 7, da página 49). No Quadro 6 apresentam-se as principais modificações introduzidas com o projeto de uniformização que serão explicadas na sequência do texto. Este quadro será utilizado na análise dos resultados e para organização da seção sobre percepção dos entrevistados sobre as mudanças na avaliação dos requerimentos.

Quadro 6 - Comparativo entre antes de depois

	Antes	Depois
O que pode ser priorizado	Pedidos de patente prontos para o exame de mérito;	Depósitos não protocolizados; depósitos protocolizados; patentes concedidas;
Requisitos exigidos ao depositante	Não há;	Publicado ou requerimento de publicação antecipada; requerimento de exame técnico;
Momento do requerimento	Enquanto for pedido de patente	Processo em andamento
Documentos apresentados	Rol exaustivo	Qualquer documento que comprove a condição estabelecida
Momento da avaliação do requerimento	Após 24 meses do depósito do pedido; após publicação do pedido; após requerimento de exame do pedido;	Qualquer tempo
Avaliador de requerimento	Técnico em PI (nível médio)	Técnico em PI (nível médio)
Resultado da avaliação do requerimento	Petição não conhecida; nada (aguardar saneamento); notificação de petição;	Petição não conhecida; notificação de petição;
Avaliador requisitos formais	Opinião de comissão de três Pesquisadores em PI (Mestres em ciência) chefes de divisão técnica e Decisão do Diretor de Patentes.	Um técnico em PI (nível médio)
Resultados da avaliação formal	Concedido; negado;	Exigência; concedido (quando somente formal); negado (apenas após exigência e quando houverem somente requisitos formais);
Avaliador requisitos substantivos	Opinião de comissão de três Pesquisadores em PI (Mestres em ciência) chefes de divisão técnica e Decisão do Diretor de Patentes.	Um Pesquisador em PI (mestre em ciência)
Resultados da avaliação	Concedido; negado;	Concedido; negado;
Publicação dos resultados	Parecer fundamentado e código de despacho sem fundamentação na RPI.	Código de despacho fundamentado; parecer quando há avaliação substantiva;
Códigos de despacho	Códigos de despacho diferentes	Código de despacho uniformizado
Cassação dos direitos	Não há possibilidade	Possível, caso o processo deixe de atender ao estipulado por ação do interessado
Metas para avaliação dos requerimentos	Não há	Prazos estabelecidos
Metas para as demais atividades quando prioritárias	Não há	Prazos estabelecidos

Fonte: elaboração própria.

Inicialmente, é necessário observar se o processo de avaliação do requerimento do trâmite prioritário passou a ser completamente independente do processo de patente (os processos passaram a ocorrer paralelamente). Quer dizer, a avaliação do requerimento de trâmite

prioritário passou a ocorrer simultaneamente a outras etapas de exame do pedido de patente, independentes de tempo (a avaliação do requerimento de trâmite prioritário pode iniciar ou terminar em qualquer momento do processo de patente) e independente do conteúdo (uma decisão com relação ao trâmite prioritário não altera outra decisão anterior nem posterior sobre a patenteabilidade do pedido). Por exemplo, caso durante o período de exame técnico o requerente solicite trâmite prioritário, a concessão (ou não) do segundo não alterará a decisão do primeiro.

O primeiro grupo de mudanças se relaciona com a diferenciação de “exame prioritário” e “trâmite prioritário”. No processo antigo, era possível requerer o exame prioritário apenas de pedidos de patente prontos para o exame. Mesmo que fosse efetuado um requerimento junto com a abertura do processo, era necessário esperar várias atividades relacionadas com o pedido de patente para haver a concessão do trâmite prioritário (*i.e.* 24 meses do depósito do pedido, 60 dias após a publicação do pedido, requerimento de exame do pedido e pagamento de anuidades). Também não incluía processos antes da protocolização do depósito, nem patentes concedidas²⁷.

A nova resolução permite que o requerimento seja efetuado e avaliado a partir da abertura do processo de patente. Com isso, todos os serviços tornaram-se passíveis de priorização. Esta modificação fica clara no art. 2º da Resolução INPI PR nº 239/219:

Processo de patente: processo administrativo, na esfera do INPI, destinado à proteção de direitos de propriedade industrial, mediante concessão de patente de invenção ou de modelo de utilidade, desde a apresentação do pedido de patente ou, no caso de pedido internacional, sua comunicação ou remessa até o encerramento da instância administrativa.

Esta permissão de concessão do trâmite prioritário a qualquer tempo, contudo, encontra duas limitações. Para ser decidido, a LPI exige que o processo de patente esteja publicado a 60 dias e com requerimento de exame pago. A lei permite que estas atividades ocorram em até 18 e em até 36 meses contados a partir do depósito, respectivamente. Por uma questão de lógica, exigiu-se que o requerente não utilize estes prazos para poder usufruir do trâmite prio-

²⁷ Ocorreu a modificação da nomenclatura para melhor traduzir o conteúdo semântico do proposto. Algumas atividades desempenhadas pelo INPI são realizadas antes do pedido de patente efetivamente ser considerado protocolizado (como o exame formal de depósito). Por outro lado, há também atividades que ocorrem após o pedido de patente ser concedido (por exemplo, a ação de nulidade da patente). Neste caso o processo relativo à concessão de patentes de invenção e de modelo de utilidade regidos pela LPI foi dividido em 3 etapas: a) **depósito não protocolizado**: etapa que inicia na apresentação dos documentos ao INPI ou comunicação internacional, incluindo avaliação formal de depósito, e estendendo-se até a efetiva protocolização do pedido de patente; b) **depósito protocolizado**: iniciado com a protocolização do depósito do pedido de patente pelo INPI, incluindo o exame de mérito, e estendendo-se até a concessão da patente ou arquivamento definitivo; e c) **patente**: etapa da concessão da patente, incluindo processos administrativos de nulidade, até sua extinção.

ritário de seu processo. Estes requisitos podem ser observados no Art. 17 da Resolução INPI PR nº 239/2019:

Art. 17. Será considerado apto para o trâmite prioritário o processo de patente que:
 I – tenha sido depositado há, pelo menos, 18 meses ou tenha requerimento de publicação antecipada, conforme descrito no §1º do art. 30 da LPI ou, no caso de pedidos internacionais, tenha sido publicado pela OMPI (Organização Mundial da Propriedade Intelectual);
 II – esteja com o exame técnico pago; e
 III -
 Parágrafo único.

A Resolução antiga dispunha de um rol exaustivo de documentos aceitos para a comprovação da condição. Por exemplo, para o idoso era obrigatório a apresentação de documento de identidade ou de certidão de nascimento. A resolução nova aceita qualquer documento que comprove a situação (por exemplo, documento público no prazo de validade). Este dispositivo é válido para qualquer modalidade de trâmite prioritário. Adicionalmente, caso algum documento da petição esteja faltando (por exemplo, a carteira de identidade do idoso) o requerimento seria sumariamente negado (sem dar a possibilidade do contraditório). A nova resolução exige que o INPI efetue uma exigência para solicitar que o interessado saneie seu processo de patente ou algum documento faltante no processo. Este comando é observado no §2, do Art. 18, da Resolução INPI PR nº 239/2019:

Art. 18.
 § 1º
 §2º Se as condições formais estipuladas nos artigos 4º ao 12 e 17, desta resolução não forem atendidas, efetuar-se-á uma única exigência a ser cumprida no prazo de 60 (sessenta dias, sob pena de ser negada a concessão do trâmite prioritário.

A Norma operacional antiga estipulava que **todos** os requerimentos de exame prioritário fossem encaminhados para **opinião** de comissão técnica constituída por três chefes de divisão técnica (Pesquisadores em PI com mestrado e/ou doutorado e DAS 2) e **decisão** da Diretoria de Patentes (em geral, Pesquisadores em PI com mestrado e/ou doutorado e DAS 4). Isso era válido inclusive para os requisitos meramente formais (tais como avaliação da idade de um idoso). A Instrução Normativa INPI / DIRPA nº 1/2019, estabelece que a própria Unidade Responsável (constituída por Técnicos em PI de nível médio) avalie tais requisitos formais do pedido de patente e emita sua decisão. Este ponto é observado no § 2º, do Art. 6º e no Art. 7º da IN DIRPA nº 1/2019:

Art. 6º
 § 1º
 § 2º Se qualquer uma das exigências formuladas não for atendida no prazo de 60 (sessenta dias, a Unidade Responsável negará o trâmite prioritário através da publicação do despacho 20.30 de “Trâmite prioritário negado” na RPI.

Art. 7º Se forem atendidas as condições formais e for constatado que não há necessidade de análise substantiva do processo, a Unidade Responsável publicará o despacho 28.40 de “Trâmite prioritário concedido” na RPI.

O fato de um técnico avaliar e decidir evita também a necessidade de pareceres emitidos pela comissão técnica e pelo diretor de patentes. No caso a decisão é publicada diretamente na RPI com despacho fundamentado.

Outro ponto recai sobre a avaliação substantiva (aqueles que exigem o conhecimento da matéria do processo de patente, tais como avaliação se determinada tecnologia é mais sustentável ou se é para tratamento de saúde). A Norma Operacional e a Portaria antigas, não exigia que os 3 Pesquisadores em PI fossem de área técnica relacionada com a matéria do pedido de patente. Por exemplo, não era exigido que um pedido de fármacos fosse avaliado por Pesquisadores em PI com formação em farmácia (embora na prática ocorresse). A nova Instrução Normativa propõe que apenas um Pesquisador em PI, especialista no assunto, e não necessariamente um chefe de divisão, avalie os requisitos substantivos do pedido de patente. Este ponto pode ser observado no Arts. 8º, 9º e 10 da IN INPI / DIRPA nº 1/2019:

Art. 8º Se forem atendidas as condições formais e houver a necessidade de análise substantiva do processo, a Unidade Responsável publicará o despacho 28.22 de “Requerimento de trâmite prioritário encaminhado para avaliação substantiva” na RPI e encaminhará o processo às Coordenações-Gerais de Patentes.

Art. 9º As Coordenações-Gerais da DIRPA indicarão, com base na(s) matéria(s) a ser(em) analisada(s), servidor, ou grupo de servidores, para avaliar a adequação da(s) matéria(s) do processo às condições substantivas exigidas pela resolução correspondente.

Art. 10. O Servidor, ou grupo de servidores, elaborará(ão) parecer sobre a adequação da matéria pleiteada no processo à especificada na resolução referente à modalidade de trâmite prioritário requerida e o encaminhará para a Unidade Responsável.

Diferentemente de quesitos formais, que podem ser saneados, o não cumprimento de questões substantivas acarreta na negativa da concessão do trâmite prioritário, sem direito de resposta do requerente, pois não é possível alterar a matéria do processo de patente. Sendo assim, esse servidor decidirá pela concessão do exame prioritário ou não, sem possibilidade de manifestação do requerente. Este ponto pode ser observado nos parágrafos 1º e 2º, do art. 10 da IN INPI / DIRPA nº 1/2019:

Art. 10.

§ 1º Caso o parecer indique que a matéria do processo está adequada àquela especificada na resolução referente à modalidade de trâmite prioritário requerida, a Unidade Responsável concederá o trâmite prioritário através da publicação do despacho 28.40 de “Trâmite prioritário concedido” na RPI; ou

§ 2º Caso o parecer indique que a matéria do processo não está adequada àquela especificada na resolução referente à modalidade de trâmite prioritário requerida, a Unidade Responsável negará o trâmite prioritário através da publicação do despacho 28.30 de “Trâmite prioritário negado” na RPI.

Intimamente relacionado com o tratamento equânime de todas as modalidades de trâmite prioritário está a uniformização dos códigos de despacho. Até 01-07-2019, havia um código de despacho para os serviços prioritários (15.24), um para o Patentes Verdes (27) e um para o PPH (28). Apesar de diversos agrupamentos diferentes, muitos códigos denotavam o mesmo efeito (e.g. [15.24.2] Concedido o exame prioritário, [27.2] Concedido o exame prioritário patentes verdes, e [28.1] Concedido o exame prioritário PPH). A partir dessa data, o IN-PI passou a adotar um conjunto padronizado de emissão de decisão. Estes códigos são detalhados que os empregados antigamente para possibilitar o rastreamento do processo e de ações corretivas no caso de demora dos atores internos. No Quadro 7 apresentam-se os principais códigos de despacho.

Quadro 7 - Principais códigos de despacho

Código	Título do despacho
28.10	Notificação de requerimento de trâmite prioritário
28.20	Petição de trâmite prioritário não conhecida
28.21	Exigência formal de trâmite prioritário
28.22	Requerimento de trâmite prioritário encaminhado para avaliação substantiva
28.30	Trâmite prioritário concedido
28.40	Trâmite prioritário negado

Fonte: Baseado na RPI nº 2531.

4.1.3 Indicadores

O projeto de uniformização dos prioritários propõe quatro indicadores de desempenho relacionados com o processo do requerimento de trâmite prioritário conforme apresentados no Quadro 8. Estes indicadores buscam identificar dificuldades dos interessados em efetuar requerimentos; dificuldades do corpo técnicos em avaliar os requerimentos; o tempo depreendido para efetuar a avaliação formal; e o tempo para efetuar a avaliação substantiva.

Quadro 8 – Indicadores de desempenho

	Indicador 1	Indicador 2	Indicador 3	Indicador 4
Nome:	Conformidade de requerimento	Conformidade de avaliação	Tempo avaliação formal	Tempo avaliação substantiva
Descrição:	Identifica a porcentagem de requerimentos efetuados de forma correta	Identifica a porcentagem de requerimentos avaliados de forma correta	Identifica o tempo entre o requerimento e a avaliação formal; OU entre a resposta de exigência e a avaliação formal	Identifica o tempo entre o requerimento e o exame formal e substantivo
Fórmula:	Número de requerimentos concedidos sem exigência / número total de requerimentos	1- Decisões não revertidas / total de decisões	Menor mediana das: datas publicação exigência exame formal - datas requerimento OU datas publicação da decisão do exame formal - datas requerimento OU datas publicação da decisão do exame formal - datas resposta exigência	Mediana das Data da decisão final - data da publicação do envio para exame substantivo
Unidade de Medida	Porcentagem de requerimentos	Porcentagem de requerimentos	Dias	Dias
Fonte de dados	Banco de dados do INPI	Banco de dados do INPI	Banco de dados do INPI	Banco de dados do INPI
Interpretação	Se o número for inferior a 80%, há falhas nas instruções à população.	Se o número for inferior a 95% indica que há falhas no treinamento dos avaliadores.	Se a mediana for maior que 20 dias, há excessivos problemas (falta de treinamento, faltas, processos não sanados, etc.).	Se a mediana for maior que 30 dias, o processo não está sendo priorizado ou está sendo atribuídos à pessoa errada.
Periodicidade	Mensal	Anual	Mensal	Mensal
Responsável	Gestor da Unidade Responsável	Gestor da Unidade Responsável	Gestor da Unidade Responsável	Gestor da Unidade Responsável

Fonte: Projeto-piloto de uniformização da petição e avaliação dos requerimentos de trâmite prioritário de processos de patente no INPI.

O indicador nº 1 mede a não-conformidade de requerimento. Ele busca identificar a quantidade de requerimentos efetuados pelos interessados no trâmite prioritário de forma correta. Em outras palavras ele representa a facilidade do usuário em compreender ou atender aos requisitos. O indicador é calculado pelo número de requerimentos concedidos sem exigência formal. Se for efetuada exigência formal ou negado mais de 20% (vinte por cento) dos requerimentos, isso indica que o INPI não está passando instruções claras de como a população deve efetuar o requerimento.

O indicador nº 2 mede a conformidade de avaliação dos requerimentos. Ele busca identificar a quantidade de requerimentos avaliados de forma correta pelos técnicos ou pesquisadores do INPI. Ou seja, ele representa o treinamento, atenção e lisura dos servidores em

avaliar aos requisitos. O indicador é calculado pela divisão do número de decisões mantidas (não revertidas) pelo número total de decisões efetuadas no mesmo período. A reversão de decisão inclui as de ofício, as ocorridas em grau de recurso e as determinadas pela justiça. Se forem revertidas mais de 5% (cinco por cento) das decisões, isso indica que os técnicos não estão devidamente capacitados para avaliação dos requerimentos. Devido ao número avaliações mensais, no qual uma única reversão teria um impacto significativo, este é o único indicador anual.

Os indicadores 3 e 4 medem tempo. Antes de apresentar os resultados, é importante efetuar alguns esclarecimentos. Primeiro, como exposto na Seção 4.1.2 (referente às modificações no fluxo processual), a avaliação dos requisitos foi dividida entre formal (para todos requerimentos) e substantiva (nos casos em que há necessidade). Segundo, o tempo de avaliação não se confunde com o tempo de publicação da decisão, pois a RPI é hebdomadária (quer dizer, mesmo que a avaliação dure 30 minutos, ela só poderá ser publicada na próxima terça-feira). Por fim, é importante destacar também que os requerimentos de trâmite prioritário devem ser notificados (para ciência da sociedade). Isso significa que um requerimento hipotético efetuado em uma terça-feira, demorará pelo menos uma semana para ser notificado (7 dias) e uma semana adicional para ser decidido (totalizando 14 dias).

O indicador nº 3 mede a duração em dias percebida pelo usuário para o INPI realizar a avaliação formal de seu requerimento. Em outras palavras, ele representa o atraso do INPI em avaliar aos requisitos. O indicador é calculado pela menor mediana de três situações: a) data de publicação da exigência exame formal subtraída da data do requerimento; b) data de publicação da decisão do exame formal subtraída da data do requerimento; c) data da publicação da decisão do exame formal subtraída da data de resposta da exigência formal. Se a duração para a avaliação formal for maior do que 20 (vinte) dias, isso é indicativo de diversos problemas em potenciais que devem ser avaliados com cuidado, em especial: falta de recursos humanos, problemas na digitalização de imagens, problemas de cadastramento de pedidos.

O indicador nº 4 mede a duração em dias percebida pelo usuário para o INPI realizar a avaliação formal e substantiva de seu requerimento. O indicador é calculado pela mediana data de publicação da decisão de requerimentos que necessitam avaliação formal e substantiva (tecnologia verde e para tratamento de saúde) subtraída da data de publicação da avaliação formal. Se a duração para a avaliação substantiva for maior do que 30 dias, isso é indicativo de que a avaliação do requerimento não foi priorizada. No Quadro 9 apresentam-se os resultados alcançados nos três primeiros meses do projeto piloto.

Quadro 9 – Resultados alcançados pelo INPI nos três primeiros meses do projeto-piloto

Indicador	Meta	Jul/19	Ago/19	Set/19	Observação
Conformidade de requerimento	>80%	74%	60%	64%	Como o projeto ainda está em fase inicial, é esperado uma dificuldade do cidadão em adaptar-se aos novos requerimentos propostos. Mesmo assim, o INPI pode contribuir para reverter este quadro divulgando melhor os requisitos para a solicitação de prioritário.
Conformidade de avaliação	>95%			98%	Apesar de atingir a meta, este número precisa ser relativizado. Primeiro, o projeto ainda está em fase inicial e os técnicos estão em treinamento <i>on the job</i> . Isso significa que todos os requerimentos são revisados pelo gerente do projeto – o que tende a reduzir a probabilidade de erros de avaliação. Segundo, não houve tempo suficiente para decisões recursais e/ou judiciais.
Tempo avaliação formal	<20	15,0	14,0	18,0	Apesar de atingir o resultado, este número também deve ser relativizado, pois inclui apenas requerimentos com avaliação formal publicada. Um exemplo hipotético ajuda a compreender. Caso sejam efetuados apenas 2 requerimentos, a decisão de um deles ocorreu em 15 dias e o outro está a mais de um ano pendente de avaliação, apenas o resultado do primeiro é computado, e neste caso o INPI teria atingido sua meta. Um prazo maior de projeto apresentará resultados mais realistas.
Tempo avaliação substantiva	<30	23,5	22,0	36,0	Pelo mesmo motivo do indicador nº 3, este resultado também deve ser relativizado. Um prazo maior de projeto apresentará resultados mais realistas. O não atingimento da meta no mês de setembro ocorreu devido a mudança de procedimentos com relação ao inicialmente planejado e será melhor descrito na seção seguinte.

Fonte: elaboração própria.

4.1.4 Percepções dos entrevistados sobre os fatores ambientais

No Quadro 6 (na página 45) apresentou-se um comparativo entre as principais mudanças efetuadas no fluxo do processo. Nesta seção apresentam-se os dados obtidos mediante a observação participante no local de trabalho e as entrevistas com atores internos e externos buscando seguir os elementos deste quadro.

O primeiro ponto a ser destacado é que havia resistência à mudança por parte de alguns servidores (tal como apontado por diversos estudos descritos na bibliografia). Um fator que permitiu as alterações propostas (e o atingimento das metas) foi que também havia um desejo, por outra parte de servidores, de modificações. Um exemplo pode ser observado no seguinte comentário:

A gente se reunia (a comissão de três pessoas) para avaliar aquele monte de pedidos. E as vezes era, sei lá, tinha 40 pedidos, 30 era para idoso, só para ver se tinha comprovante de idade ou não. O pessoal xingava, né? Dizia ‘olha só, mas porque a gente está fazendo isso? Um técnico consegue fazer a conta’ (Entrevistado A, 20 min 58 s).

A gente pediu várias vezes isso [para mudar a resolução], né? Na época a gente queria que só no parecer aparecesse [o termo ‘possíveis provas’ ao invés de ‘provas de contrafação’]. A Resolução como era mais difícil de modificar, porque a Resolução que a gente usava era uma Resolução de muitos anos. Então só colocar no parecer ‘possíveis provas’ já satisfazia a gente. Só que, aquilo que te falei, era uma resistência muito grande a mudanças. Né? E o

pessoal [dizia]: ‘sempre foi feito assim; então não é porque vocês são [...] novos, que vieram agora e querem mudar tudo, [que vamos mudar], né?’ (Entrevistado A, 12 min 13 s).

Os assuntos tratados pelos grupos e problemas identificados eram rapidamente levados, discutidos e deliberados pela administração. Em geral, a solução envolvia o empoderamento do GEC para a decisão. Este ponto fica claro em diversos pontos das conversas que adiante, mas especialmente:

Na outra reunião [...], eu disse assim, [Coordenador-geral / dono do processo], fala para o [gestor do projeto] para ele escrever aquilo que é necessário dentro da Resolução para chegar naquilo que não tenha problemas com as provas. O que tem que estar escrito para que um técnico possa ver as provas’. [...] É um negócio tão legal, é uma equipe que está querendo funcionar independente e fazendo [trabalhando]... então vocês têm que dar os seus critérios que vocês acham necessários e importantes para vocês funcionarem independentes, sem um monte de ‘mi-mi-mi’ [risos] (Entrevistado B, 12 min 36 s).

O processo novo retirou várias etapas que não eram exigidas por lei, que não agregavam valor nem para o cliente, e nem para a instituição. Isso reduziu drasticamente o tempo médio de avaliação de requerimentos (de 365 para 20 dias). Quanto este ponto, os entrevistados revelaram:

No modelo antigo, era retirado uma lista, os processos eram buscados por número de processo mesmo, não por requerimento. Se preparava uma lista, se fazia uma avaliação formal para verificar se atendia os requisitos das resoluções, dali [*sic.*] se montava uma comissão mensal. Após montar a lista e verificar os quesitos formais, enviava um e-mail, montava uma comissão composta por três chefes. Eles, naquela data específica, realizavam a análise de mérito de acordo com a resolução, informava o resultado, [...] preparava o parecer [da comissão], eles assinavam esse parecer, [...] preparava o parecer da diretoria, a diretora assinava o parecer, então publicava um aceito ou negado. Mas antes, [...] notificava. Logo após a [avaliação da] questão formal, [...] fazia uma notificação de requerimento. Esse era o modelo antigo. Bem burocrático (Entrevistado C, 06 min 56 s).

Então assim, eu não consigo ver algum problema no novo fluxo. Eu acho que ele trouxe muitas melhorias. Nós [o INPI], em 45 dias, conseguimos acabar com o *backlog*²⁸, né? [...]. Uma coisa impressionante. É um trabalho justo com o que se espera de um órgão público. Trabalho correto (Entrevistado C, 14 min 31 s).

Uma das principais modificações implementadas pelo projeto foi a uniformização dos procedimentos para diferentes modalidades de trâmite prioritários. Sobre este tópico, os entrevistados criticaram o modelo antigo devido às incertezas, à dificuldade em lidar com muitas regras diferentes, e às interpretações diferenciadas para as mesmas regras por falta de um dono único do processo das diferentes modalidades:

[Tinha incertezas de todo tipo,] de coisas simples, de você não saber se estava faltando imagem, para quem você ia ligar. Você não sabia, qual era o procedimento a fazer, porque

²⁸ Havia aproximadamente 400 requerimentos de trâmite prioritário pendentes de avaliação. Eles foram decididos em 45 dias após a institucionalização do novo fluxo.

o procedimento hoje era um, tinha que ligar para fulano. No dia seguinte, não podia ligar para fulano, tinha que ligar para ciclano. Ai já não era mais ciclano, tinha que ligar tudo de novo... era por e-mail, era por telefone... [por outro lado, hoje em dia,] assim, você conseguir saber quem cuida dos prioritários, e que cuida da cadeia toda. Isso é muito bom. Faz toda a diferença para a gente (Entrevistado B, 19 min 18 s).

Depois com os outros, os vários projetos prioritários ainda que entraram, a gente fazia uma miscelânea, você [pesquisador] mesmo recebeu um milhão de ligações: ‘Diego, mas neste PPH isso é assim? Isso é assim?’ Porque como cada PPH tinha um entendimento, [...] critérios e requisitos diferentes, então a gente ficava completamente perdido. Então, tanto na parte de contrafação quanto nos prioritários novos que agente começava a se enrolar. Dava muito desespero, perdia muito tempo (Entrevistado B, 08 min 27 s).

Eu acho muito legal. Eu acho que só o fato de vocês estarem concentrando os prioritários. Deixando os critérios homogêneos. Isso é muito legal, vocês estão criando os critérios e mantendo aquilo para todos. Por que cada comissão acabava tendo um critério diferente²⁹, e hoje a gente está vendo isso, como você está revendo esse negócio de resolução, [...] nas reuniões [...] a gente fica, ‘mas eu fazia assim, eu não fazia assim’. Então a gente via como os critérios estavam enlouquecidos, cada um fazia do seu jeito. Então eu acho que homogeneizar o processo é muito importante. Deixar tudo no mesmo padrão é muito importante (Entrevistado B, 09 min 19 s).

Exceto as modalidades de trâmite prioritário exigidas por lei (depositante idoso, portador de deficiência, física ou mental, e portador de doença grave), o requerimento de trâmite prioritário passou a ser cobrado. Sobre este ponto, não há consenso entre os entrevistados:

Eu acho que sim [é acertado cobrar], pois é mais um serviço que o INPI está dando, né? Que seria a priorização do exame. [...] Mesmo lá trás tinha o SAESP; o SAESP poderia responder a dúvida dele. Tipo assim: ‘olha, foi negado; porque foi negado’. Mas ele simplesmente não fazia isso, ele não consultava o SAESP, ele simplesmente entrava de novo, entrava de novo... Porque era de graça, né? (Entrevistado A, 19 min 26 s).

Eu ainda não avaliei, assim, ao certo se nesses 2, 3 meses alguma coisa piorou, mas eu acho o seguinte: uma coisa que eu não gostei foi da cobrança. Algumas modalidades passaram a ser cobradas. Mas aí é uma ordem superior e a gente não tem o que fazer [risos] (Entrevistado C, 13 min 37 s).

Por exemplo, patentes MPE³⁰ passou a ser cobrado. E ele tem uma legislação de vulnerabilidade, até em licitação, se o preço for até 20% [maior] numa avaliação de licitação... até 20% [maior] a preferência é da micro e pequena empresa. Então cobrar, só porque eles pediam muito e deixavam para lá, e pediam de novo se não conseguissem... Eu não acho que é uma questão de eles ficarem demandando muito [que justificaria a cobrança]... A cobrança é como se fosse uma punição, né? Então assim, eu não consegui ver nexos, porque alguns nichos precisam ser protegidos e eu entendo que a microempresa precisa né? Ela não uma *startup*, uma *startup* ganha... fatura, né? Ela não é uma microempresa, né? Ela pode ser pequena e pode estar até dentro de uma instituição de pesquisa, mas ela não é pequena, entendeu? Ela é grande. Então, assim, eu acho que tem que ser proporcional. A tributação tem que ser de acordo, então não vejo por que cobrar, e tal... mas assim, acho que o objeto, a

²⁹ No modelo antigo, as comissões eram formadas por chefes pertencentes a mesma Coordenações-gerais. Por exemplo, no mês de janeiro, apenas chefias da Coordenação-Geral de Patentes I iriam participar, em fevereiro, da II, e assim por diante. Esta característica dificultava a troca de informações entre as comissões. Como resultado, as comissões de cada uma das quatro coordenações passaram a adotar interpretações específicas (e por vezes diferentes) sobre determinados assuntos.

³⁰ Modalidade de trâmite prioritário destinado a Microempreendedores individuais, Microempresas e Empresas de Pequeno Porte.

gente sempre vai acabar melhorando, sempre vai fazer novos estudos, e a gente pode [propor alterar o modelo atual e parar de cobrar] (Entrevistado C, 15 min 11 s).

Com o projeto novo, passa a ser possível priorizar o processo de patente desde as fases iniciais (*e.g.*, cadastro, digitalização, exame formal). Esta é uma novidade no INPI que até então permitia a priorização apenas do exame de pedidos de patente. Sobre este tema, um Entrevistado comentou que “acho que está correto hoje, porque torna prioritário a partir da data de depósito. Então até para os aspectos formais iniciais ele passa a ser prioritário, também. Não acho errado, não. Acho correto” (Entrevistado A, 15 min 58 s).

Esta decisão de projeto, porém, acarretou na exigência de alguns critérios de entrada do processo de patente (não exigidos no modelo antigo). Esses requisitos são os necessários para que o processo possa ser concluído atendendo a Lei de Propriedade Industrial (*i.e.* a publicação do pedido de patente e o requerimento de exame técnico). Sobre este ponto, o entrevistado colocou que: “não, acho não [deve ter mais, nem menos critérios]. Acho que está ok. Está o mínimo necessário. Está legal. E acho que até o fato desse dividido pode resolver outros problemas. Acho bom” (Entrevistado B, 23 min 01 s). Outro entrevistado concorda com essa posição:

Olha, hoje eu não consigo pensar em qualquer outro requisito [mínimo do processo de patente para participar] a ser cobrado, tá? Foi um avanço. Realmente, antes da uniformização, eram cobrados requisitos, só por cobrar, porque foram colocados na Instrução Normativa. Agora, para tornar o fluxo realmente célere, eu vejo que é importante cobrar sim, o pagamento do exame técnico. Porque não tem o porquê a pessoa realizar um requerimento e esperar três anos, 36 meses, para poder fazer o requerimento, 36 meses após o depósito. Então, não justificaria. Esse processo ficaria parado, vai gerar uma estatística de 36 meses e não atingiria o objetivo: que é ser prioritário. Então se a pessoa deposita e você não exige o pagamento do exame técnico, não atingiu o objetivo. Quer dizer, a administração pública está falhando, né? Se você faz uma resolução para que ela funcione, não está adiantando. Então a pessoa ao pedir, já foi discutido também a questão de ‘ah, a gente está tirando o direito dela de ter três anos para pagar’, mas para você requer uma coisa, você abre mão. Se você não quer abrir mão [do prazo de 36 meses], você não faz o requerimento [de prioritário]. E foi fechado nesse entendimento. Então acho que está ótimo (Entrevistado C, 22 min 06 s).

Uma vez recebido o requerimento, a primeira ação do INPI é notificar sua existência. Esta foi uma etapa que existia no fluxo antigo que, embora não obrigatória por lei e sem agregar valor, se manteve. O motivo reside na percepção de alguns servidores do INPI que a sociedade (que inclui os terceiros interessados) também são clientes do processo e devem ser avisados. Quanto a este ponto, um entrevistado colocou:

Eu acho que poderia retirar a notificação. Eu não vejo por que notificar ele... Notificar que a pessoa requereu o trâmite prioritário, há uma alegação de que você tem que mostrar para terceiros interessados que aquele processo pode ser prioritário ou não. De repente ele nem vira [prioritário]. E outra coisa, o prioritário é um serviço *sui generis* aqui no INPI, ele está

divergindo dos demais. Ninguém notifica que pediu a transferência [de titularidade, por exemplo]. Simplesmente ela é deferida, indeferida, ou colocada em exigência. Então, não vejo o porquê. Nunca vi de notificar [requisitos de outra natureza]. E uma questão de dar transparência para o terceiro interessado, só caberia em caso de contrafação. Em caso de terceiros titulares ou detentor, ou estar sendo acusado. Um idoso, o processo é dele! Então assim, você notifica, eu acho que é mais um entrave (Entrevistado C, 17 min 21 s).

Então assim, eu acho que está no jogo: existe um prioritário. Ninguém pode alegar desconhecimento da lei. Então quando você tem o processo, você tem que saber que alguém [outra pessoa] pode pedir o prioritário. Mas eu acho que em marcas tem a questão da oposição, que se alguém se opuser ao seu processo, tem que publicar primeiro uma notificação. Então, sim. De repente nesse caso, só para contrafação, seria. Só para poder fazer um paralelismo, uma analogia, com marcas (Entrevistado C, 19 min 22 s).

Mas aí vem a outra questão: no exame prioritário, o depositante não pode se manifestar! Então por isso que eu acho que tem que ser uma coisa estudada, melhor avaliada. Vai notificar se ele não pode fazer nada? Então não faz diferença... Você não abre prazo para manifestação do depositante, então perde o motivo. Aí você notifica, o que adiantou? Você só está fazendo a pessoa se estressar antes, né? E eu acho que o maior problema é essa bagunça na publicação dos despachos. Você notifica e desconhece, porque você não pode fazer uma exigência. Você não pode fazer uma exigência para uma petição que já é inválida de plano (Entrevistado C, 20 min 17 s).

Após a notificação, ocorre apenas a avaliação formal do requerimento (a avaliação substantiva é deixada para um segundo momento). Os entrevistados foram unânimes em concordar que os técnicos de nível médio são capazes e devem avaliar aspectos formais do requerimento:

Outra diferença também é que, aqueles [requisitos] que são simplesmente apresentam de documentação, a gente não faz mais parte da comissão, não faz mais a avaliação. Vocês lá do SAESP e CEPIT fazem essa avaliação. Essa parte também melhorou porque era simplesmente avaliação de documentação. Por exemplo, o idoso; era só apresentar cópia do documento de identidade. Então tirar essa parte também melhorou um pouco, apensar que eu gostava! [risos] (Entrevistado A, 08 min 27 s).

Eu prefiro do jeito que está agora: só vem para a divisão técnica, só o que tem exame substantivo. Que tem alguma coisa técnica [substantiva] para ser avaliada. E a parte só formal de documentação, realmente [fica com o corpo técnico]... na época a gente até comentava que um técnico podia estar fazendo aquilo, né? Não precisava [pesquisadores estarem avaliando]. [...] Inicialmente os pedidos eram [em papel], e mesmo depois quando os pedidos não eram mais em papel, era já no SISCAP, a gente se reunia, a comissão de três pessoas, para avaliar aquele monte de pedidos. E as vezes era, sei lá, tinha 40 pedidos, 30 era para idoso, só para ver se tinha comprovante de idade ou não. O pessoal xingava, né? Dizia 'olha só, mas porque a gente está fazendo isso? Um técnico consegue fazer a conta'. Porque você só fazia a conta, né? O ano que a gente estava, menos 60 anos, era o limite, a linha de corte, abaixo dessa data, pode conceder. Então realmente, acho que quando é só documentação, só coisa formal, não precisaria vir para a divisão técnica (Entrevistado A, 20 min 46 s).

Sempre foi chefe que teve que participar, então participei de muita comissão de prioritário e eu sempre briguei muito por causa dessas comissões de prioritário. [...] A comissão em si não era desagradável, mas eu sentia a gente perdendo muito tempo, porque o trabalho que vinha, já vinha praticamente pronto, né³¹? A grande maioria de prioritário por idade, então a gente já tinha o parecer pronto, já tudo pronto, todos os documentos já tinham sido analisa-

³¹ Os técnicos faziam uma pré-avaliação dos requisitos antes de enviar para as comissões opinarem.

dos, e a gente simplesmente dizia 'OK'. Então assim, eu achava um trabalho desnecessário botar três, quatro chefes para fazer uma coisa que já estava feita (e muito bem-feita!) que não tinha por quê (Entrevistado B, 06 min 26 s).

Então acho que muito importante. Só acabar com essas comissões para mim já é o céu. [risos]. Foram muitas e sempre me revoltava ver aquela lista de 20 (vinte) pedidos decididos³² e lá vamos nós ver carteira de identidade dos velhinhos (Entrevistado B, 11 min 35).

Apesar de todos entrevistados concordarem que esta divisão entre avaliação técnica e substantiva foi um avanço, a percepção de quais matérias devem ser avaliadas pelo técnico e pelo pesquisador não é unânime. Esta foi, inclusive, a primeira acomodação do projeto após sua implementação³³. Alguns comentários são no sentido de que determinadas avaliações não são (ou não deveriam ser) meramente formais e deviam ser avaliadas substantivamente também. Outras observações são feitas no sentido que os critérios formais de algumas modalidades superam o conhecimento dos Técnicos em PI e deveriam ser observadas por um Pesquisador em PI:

Na questão da contrafação, é para olhar minimamente, se é um pote é um pote não é um saco de arroz, que um nível médio, não vai conseguir fazer. Por quê? Porque a gente está falando de um pote de arroz e coisa. Então aí o nível médio poderia negar. Mas, e se são moléculas? Como é que o nível médio vai negar moléculas? Né? Não tem como... Aqui nós temos várias formações, né? O nível médio tem [que avaliar matéria de] várias formações. O pesquisador não, ele necessariamente tem a formação daquela área em que ele atua. E no caso do PPH, eu vejo que o problema já é outro. Já vejo que é uma questão de [ser um conhecimento muito específico]... São questões formais, de apresentação documental, mas de conhecimentos que historicamente não são dados para o nível médio. É um conhecimento para verificar se é um documento patentário, não é patentário; e verificar uma concessão. São documentos que o nível médio não verifica aqui. Então por isso essas quatro modalidades e o porquê de cada uma (Entrevistado C, 28 min 38 s).

Então, são 13 modalidades de prioritário, sendo a última modalidade, o PPH, né? Que se subdivide em mais, acho que sete escritórios, né? Eu acredito que para algumas modalidades basta um técnico nível médio, analisando, como é o caso de idoso; uma doença grave, porque você não vai... nunca precisou ser médico para analisar a questão do laudo; a MPE. Então existem modalidades que são questões meramente formais. Agora existem questões que precisa realmente de um pesquisador, um examinador, para poder dar uma olhada por uma questão de matéria, como acontece em saúde, em patente verde. Mas eu também acredito que contrafação e PPH deveria ser porque eles têm requisitos que vão além do conhecimento do técnico do INPI. Então são conhecimento que realmente, até as vezes para um pesquisador, ele olha e reolha [*sic.*]. Então assim, é complicado. (Entrevistado C, 25 min 26 s).

³² Remete a nota de rodapé nº 31.

³³ Por exemplo, quando um depositante acusa um terceiro de produzir e/ou comercializar indevidamente a tecnologia descrita em seu processo de patente, é possível solicitar o trâmite prioritário. A previsão inicial do projeto era de que um Pesquisadores em Propriedade Industrial, especialista na matéria, avaliasse se a tecnologia do pedido de patente minimante coincide com o do produto produzido ou comercializado. Isso evitaria que um pedido de patente que não está sendo efetivamente contrafeito fosse priorizado por desconhecimento ou má-fé do requerente. Este ponto do projeto foi alterado após sua implementação. Entre os vários motivos apresentados, os principais são que o INPI não dispõe de competência (no sentido legal) para definir se uma matéria está sendo contrafeita e que a informação transmitida induza a sociedade ao erro (de que o produto está efetivamente sendo produzido e/ou comercializado indevidamente).

No processo antigo, não havia o instituto da exigência, pois a maioria das modalidades era gratuita e a eventual negação do trâmite prioritário não impedia que fosse efetuado novo requerimento. Com o novo fluxo, passou a ser efetuada exigência para questões formais. Todos entrevistados concordam que esta medida foi um avanço, por diferentes motivos:

[Acho que não pode ser negado direto], porque ele acabava pedindo de novo e você começava de novo o processo. E várias vezes, você via duas, três vezes o mesmo pedido de priorização. Porque era negado, ele pedia de novo, era negado ele pedia de novo. [Com] uma exigência, acho que fica mais fácil. Acho que facilita o processo. Eu gosto de exigência (Entrevistado B, 23 min 34 s).

Isso [fazer exigências] é bom. Porque antes os pareceres eram padrão. Então, a gente negava e não colocava motivo da negativa. Ai o requerente não sabia como ele fazia para reapresentar corrigindo o problema. Foram resistentes, por que a gente pedia para colocar no parecer o que estava faltando e, na época, os pareceres antigos não aceitavam. E... na época, como era em papel, nem existia a limitação do SISCAP, tá³⁴? Não era limitação do SISCAP, porque o parecer nem ia para o SISCAP ainda. Então o parecer era padrão, tipo assim, pedia por contrafação ou por idade, ele fala assim: ‘não atende o item tal da resolução’, mas não falava o quê. Por exemplo, ele não apresentava AR (aviso de recebimento [dos correios]), simplesmente colocava: ‘não atende o artigo tal’, só isso. Ai o requerente: ‘mas o que que eu fiz de errado?’ ‘Não entendi o que eu fiz de errado’. Ai apresentava de novo a mesma coisa, com o mesmo erro. Fazendo exigência, você fala para ele qual é o problema, né? Quer dizer, existe possibilidade de correção. [...] No nosso caso, lá atrás, acontecia bem isso: a gente negava, as vezes só faltava o AR. Ele tinha a notificação extrajudicial, as possíveis provas, toda a documentação dele. E aí, faltava só o AR. Ele vinha apresentando de novo, outra notificação, outra possível prova, mas não apresentava o AR. Ele não entendia que o erro era só o AR (Entrevistado A, 16 min 31 s).

Eu acho os dois [dá mais trabalho e é um direito do interessado]. Eu acho que dá mais trabalho, porque tem que monitorar, mas eu acredito que é a melhor forma, porque ele tem o direito de reposta, de cumprir a exigência. E afinal de contas de que adianta dá por encerrado o processo sem exigência... nega, né? Nega o processo. ‘Ah, não está atendendo, nega’. E a pessoa entra de novo. E às vezes dá o trabalho para o idoso, para uma pessoa com doença grave, e o pagamento que a pessoa realizou, entendeu? Se for o caso de uma modalidade paga? Então realmente acredito que é melhor fazer exigência, a gente cumpre os 60 dias que estão na [Lei] 9.279, e tem o monitoramento, mas isso já faz parte da movimentação do trabalho mesmo, né? Nos demais serviços do INPI também são feitas exigências: pediu transferência, exigência; pagou uma anuidade a menor, faz exigência para complementar. Então está coadunando com os demais serviços. Eu acho que está certo assim, no ponto de vista. A não ser que a gente venha rediscutir isso... (Entrevistado C, 23 min 50 s).

O novo fluxo prevê que, uma vez considerado que o requerimento atende os requisitos formais, os processos que necessitam de avaliação substantivam sejam enviados para a avalia-

³⁴ O Sistema de Cadastramento Automático de Produção (SISCAP) é a plataforma eletrônica que gerencia a maioria dos processos de patentes no INPI, inclusive os avaliação de requerimentos de trâmite prioritário. O sistema impõe limitações ao que é possível ser efetuado no processo.

ção substantiva. Apesar de contrastar com o fluxo antigo³⁵, decidiu-se sempre enviar os requerimentos para os coordenadores-gerais (ao invés de diretamente para o técnico) por dois motivos: padronização dos procedimentos e com a sensibilidade da matéria. (Como veremos adiante, estes dois motivos somados ao *backlog* gerado pelo modelo antigo, levou à segunda acomodação do fluxo de avaliação dos requerimentos).

A questão da padronização está relacionada com fluxo (regular ou não) do processo de avaliação dos requerimentos. Quando o pedido de patente está classificado³⁶, o Técnico é capaz de identificar quem é o pesquisador com *expertise* para avaliar a tecnologia do processo de patente e enviar o processo diretamente para sua divisão técnica. Caso contrário, é necessário a pré-avaliação de um Coordenador-geral para identificar quem é este Pesquisador. Para padronizar o processo, decidiu-se por enviar sempre para os Coordenadores-gerais. Apesar de padronizar o processo, esta ação aumenta o número de atividades dos Coordenadores-gerais em relação ao fluxo antigo. Quanto este ponto, os entrevistados tem opiniões diferentes:

Eu acho que deixa assim, sei que até está tendo reclamação, mas eu acho que deixa assim, porque tem uns que já estão classificados, mas tem muitos que não estão. E ainda mais nesse procedimento novo, a tendência é que aumente pedidos não classificados. Então vai acontecer a mesma coisa que acontece no ISA, se não está classificado, vocês, o técnico do prioritário, assim como o técnico que recebe o ISA, não tem condição de saber, a princípio... pode até saber dividir por coordenação, mas mesmo assim, acho que não tem necessidade. Não são muitos, vocês têm mandado o que por semana? Três? Sinceramente não é isso que [...] dá trabalho (Entrevistado B, 24 min 36 s).

Eu acho que envia para os chefes é melhor porque você não sufoca de trabalho o coordenador, porque são algumas divisões para ele decidir, só para fazer um reencaminhamento [*sic.*]. Então [só] os não-classificados seriam para ele, né? (Entrevistado C, 31 min 12 s).

O segundo motivo para encaminhar aos coordenadores-gerais está relacionado com a sensibilidade da matéria. O projeto inicial previa que cada processo de avaliação de requerimento era independente e deveria ser avaliado pelo pesquisador com maior conhecimento sobre a matéria avaliada. Na prática, isso significa que o técnico em PI, após a avaliação formal, enviaria um e-mail, contendo um único processo para todos os coordenadores-gerais. O

³⁵ No fluxo antigo, para a formação da comissão de avaliação dos requerimentos, havia dois processos distintos. Para requerimentos puramente formais, as comissões eram constituídas no começo do ano, sendo que cada Coordenação-Geral deveria indicar os chefes a cada 4 meses (por exemplo, a comissão de janeiro era constituída por chefes de divisão da CGPAT I; a comissão de fevereiro, por chefes da CGPAT II, e assim por diante). Para requerimentos que exigiam avaliação substantiva (como tecnologia verde e tecnologia para tratamento de saúde), as Coordenações-gerais indicavam técnicos no assunto para fazer parte da comissão conforme se atingia um determinado número de requerimentos (não podia ser poucos, nem muitos).

³⁶ A classificação internacional de patente foi estabelecida pelo Acordo de Estrasburgo, em 1971. Trata-se de um sistema hierárquico de símbolos, que independe de idioma, para a classificação de patentes e de modelos de utilidade, de acordo com as diferentes áreas tecnológicas ao qual pertencem.

coordenador-geral ficaria encarregado de abrir aquele e-mail e enviar para o único técnico com maior *expertise* no assunto. Não houve resistência para implementar este processo para avaliação substantiva dos requerimentos prioritários de tecnologia verde (entre outros motivos, por não ser percebida como matéria sensível para a sociedade).

Por outro lado, a tecnologia para tratamento de saúde é vista como sensível e, portanto, os coordenadores-gerais preferem (ao invés de enviar para o técnico com maior *expertise* no assunto) formar comissões de avaliação para diluir a responsabilidade sobre a avaliação. Neste caso, o projeto passou a permitir que os coordenadores-gerais indicassem um grupo de servidores. Ocorre que, na prática, os coordenadores-gerais enviam todos requerimentos de trâmite prioritário de saúde para a mesma comissão (independentemente de sua *expertise*).

Dito de outra forma, o critério para definição dos avaliadores substantivos é diferente. No caso de o foco estar no servidor com maior *expertise*, o ideal é enviar um e-mail com cada processo (a final, serão distribuídos entre diferentes pessoas). Para os casos em que o processo será enviado para uma comissão, o ideal é agrupar os requerimentos. Com base nesta prática, o número de vezes que os coordenadores-gerais são acionados pode ser diminuído pelo simples agrupamento de requerimentos.

Os entrevistados se posicionaram de forma distinta sobre a necessidade ou não das comissões. Alguns cogitaram que o próprio coordenador-geral poderia efetuar a avaliação, outros que um Pesquisador em PI pode fazer sozinho, e outro que é bom ter essa flexibilidade de escolha:

Vocês já diminuíram de mais a quantidade de avaliações que cada chefia tem que fazer (Graças a Deus!), mas ainda vai ter [exame substantivo]... [...] no início eu até disse ‘poxa podia ficar com a coordenação’, mas [o Coordenador-geral] não é competente para ver tudo, de qualquer forma [que teria que] perguntar para ao chefe. Então, já que [vai ter que] perguntar, ele pode fazer (Entrevistado B, 22 min 02 s).

Mas eu também acredito que tem que ser em lista e não processo por processo, mesmo que faça uma lista reduzida com quatro ou cinco processos de forma que também não sobrecarregue, diariamente, várias vezes por dia, informando que mais um processo [tem que ser avaliado], né? Para ficar mais organizado. Então prepara uma lista, encaminha direto para aquele chefe e ele divide lá, da forma que ele achar melhor, para os técnicos no assunto (Entrevistado C, 31 min 31 s).

Eu acredito que todos, por motivos diferentes, todos basta um pesquisador. Por quê? Porque quando a pessoa defere, ela analisa o processo, ela está deferindo o processo sozinha (ela vai dar um 9.1³⁷). Então, se um técnico, agora no sentido de um pesquisador, um examinador de patente, se ele consegue decidir um pedido e publicar um 9.1, ele é capaz de verificar se aquela tecnologia é da área (Entrevistado C, 27 min 53 s).

³⁷ O INPI possui códigos para indicar suas decisões. No caso, o [9.1] relaciona-se a decisão de deferimento do pedido de patente.

Então, para mim, [...], a única mudança que teve foi não ter mais a comissão. [...]. E também eu posso escolher se eu faço ou passo para o examinador. Então quando eu vejo que o negócio é bem tranquilo, bem direto, aí eu faço. Quando eu vejo que gera uma certa dúvida, eu faço junto com um examinador. Eu faço uma pequena comissão. Quando tenho dúvida, eu chamo um examinador para dar uma segunda opinião (Entrevistado A, 06 min 33 s).

Passando dos pontos específicos para as percepções gerais, os atores percebem a mudança como positiva. Um dos entrevistados colocou: “agora, do processo, daquilo que a gente vê que vai ser o processo depois, não enxergo nada que possa piorar. Eu acho que vai ser, a gente ajustando todo esse processo, acho que vai ser um negócio que só vai somar” (Entrevistado B, 18 min 39 s). Outro entrevistado bordou diversos pontos de mudança positivos:

Olha [desenvolver e institucionalizar] o novo fluxo foi trabalhoso, mas gratificante. Ele tornou o procedimento bem mais célere; fácil. Antes era muito burocrático. É uma questão de uma... não necessidade de uma comissão para determinados assuntos, determinadas modalidades de prioritário, não havia essa necessidade. Por muitos anos foi feito assim, por comissão. O atraso processual decorrente de uma espera de 24 meses, ou 60 dias após uma publicação de pedido, isso atrasava demais... Então a possibilidade da uniformização do trâmite prioritário de, o processo ser depositado e fazer jus, por exemplo, um idoso, por que ele já tem 70, 80, 90 anos, ele entra com o processo, e ele é prioritário, e você poder dar o prioritário ao invés de falar para ele: ‘olha, desculpa, você tem que esperar 24 meses’. Sabe? (Entrevistado C, 11 min 54 s).

Não tem explicação, é gratificante. É você fazer o certo, da forma certa. E não ficar preso a uma resolução que foi pensada 10 anos antes, né? Que não previa um crescente número de requerimentos de prioritário. Então o fluxo hoje é mais célere, não tem que passar por uma assinatura de diretoria, só para dizer se uma identidade é válida ou não. Perder um tempo do diretor de patentes (diretora no caso) só para assinar isso. Ou coisas bobas que o técnico médio, um técnico no assunto, uma coisa assim nesse sentido, pode aferir (Entrevistado C, 12 min 19 s).

Apesar de todos considerarem as modificações benéficas, surgiram sugestões de melhorias. Além da retirada da notificação (descrita acima), foram feitas sugestões quanto à implementação da tecnologia de informação (TI), padronização dos processos pelos coordenadores-gerais e a forma do parecer:

Ainda não foi atualizada aquela história do símbolo do prioritário [no sistema de TI]. Porque antes, quando era publicado um despacho de prioritário, a gente recebia um e-mail do SISCAP dizendo: ‘tal pedido tem petição número tal, tal...’. Esse aviso do SISCAP não tem feito falta, porque você tem mandado as tabelas, mas isso ajuda, até para o examinador ter o símbolo do prioritário (a estrelinha vermelha, a estrelinha verde), né? Essa simbologia do SISCAP está fazendo falta (Entrevistado A, 07 min 13 s).

Então, pelo que entendi, cada coordenação trabalha de uma forma diferente: algumas coordenações mantiveram as comissões e outras escolheram não ter. Não teria como homogeneizar isso entre as coordenações? Tipo assim: não ter comissão ou ter comissão? Acho que fica estranho, né? Uma coordenação de uma forma e outra de outra forma. Acho que poderia homogeneizar isso (Entrevistado A, 13 min 19 s).

Acho que pode melhorar também, a forma desse parecer, de quando precisa o parecer das chefias. [...] Talvez devesse ser um procedimento interno, mesmo. Não sei se caberia numa

resolução. Mas acho que um procedimento interno [de elaboração] desses pareceres (Entrevistado B, 20 min 20 s).

Como colocado, o desejo de mudança, facilitou o início do projeto e a implementação do fluxo novo de avaliação dos requerimentos. Por outro lado, como visto nos relatos acima, uma vez institucionalizado o novo fluxo, começaram a aparecer opiniões conflitantes sobre como ele deveria ocorrer e diferenças de interpretações (inerentes a novos processos). Os entrevistados também percebem estas dificuldades:

Eu sei que é uma mudança sofrida. Qualquer mudança é muito sofrida. Então assim... é... e como [as modalidades antigas] tinham critérios muito diferentes, cada um acha que o seu critério é o mais correto. E é sempre assim... (Entrevistado B, 10 min 12 s).

No momento o que piorou é essa mudança de procedimento ou de *mindset*. Então assim, a gente ainda... (e eu acho que é porque a gente está nesse início, vocês ainda estão se organizando e vendo os problemas que dão, enfrentando agora os problemas) então a gente ainda tem muita incerteza. O que hoje piorou, é porque antes, apesar de eu não gostar do processo antigo, eu tinha certeza de como ele ia acontecer. Agente sabia todos os passos que iam [ocorrer], todas as etapas, o que ia acontecer, o que não ia acontecer, gostasse eu ou não. Hoje, com essa mudança, a gente ainda tem muitas incertezas. Eu acho que isso é temporário, é necessário, vai acontecer ainda por um tempo, mas há incerteza ainda... e essa parte dos divididos [também], é tudo isso, essas arestas que a gente tem que [solucionar] (Entrevistado B, 17 min 41 s).

Por fim, os entrevistados com mais experiência em mudanças organizacionais da Diretoria de Patentes consideram que estas incertezas são inerentes à mudança organizacional e deram sugestões de como superar esta fase de transição:

[...] Então... é um processo muito sofrido, mas é um processo necessário para uma padronização, para que você tenha uma coisa só que o requerente saiba o que vai acontecer. Eu acho que isso é o mais importante. Que a gente vai passar a saber o que vai acontecer. Se certo, se errado, se melhor ou pior, isso a gente vai vendo como tempo, com o passar dos meses, mas ele [o requerente] tem que saber que o que vai acontecer com ele no medicamento, vai acontecer com ele no brinquedinho³⁸ (Entrevistado B, 11 min 03 s).

Paciência, respire fundo, nós somos difíceis. A DIRPA é o lugar mais difícil para trabalhar no mundo. Eu vivo dizendo, ainda mais a gente que dá treinamento, que dá palestra para a DIRPA, tudo... a gente sabe que é um grupo de pessoas que eu digo que 'são inteligentes demais'. É muito bom, mas o fato de ser inteligente de mais, você é do no da verdade demais. Então é muito difícil, muito complicado para a gente mudar qualquer coisa. Então, paciência. Nós somos chatos até [sic]! [risos] (Entrevistado B, 27 min 18).

4.2 ANÁLISE DOS DADOS

Como observado, com a percepção de nichos específicos, que necessitavam de resultados expeditos, o INPI foi adicionando novas as modalidades de trâmite prioritário. Estas

³⁸ Remete a nota de rodapé nº 29. Coordenações-gerais diferentes avaliam os requerimentos de trâmite prioritário para medicamentos e para brinquedos. Como não havia intercâmbio de informação a interpretação dos critérios era distinta.

novas modalidades foram elaboradas por diferentes equipes de servidores e com tempo considerável entre sua institucionalização. Como resultado, o fluxo para avaliação de requerimentos não era uniforme, os requisitos levavam ao acúmulo de requerimentos pendentes de decisão, e elevado tempo médio de avaliação (um ano). Estas modalidades priorização estavam focadas no exame do pedido de patente (*i.e.*, outros serviços não eram priorizados) e envolviam diferentes servidores públicos em sua análise (*i.e.*, Técnicos em PI, Chefes de Divisão e Diretores de Patente).

Apesar da dificuldade de implementação do BPM, identificaram-se através da observação e das entrevistas diversos fatores que contribuíram para a institucionalização da nova modalidade de trâmite prioritário. No Quadro 10 apresentam-se os fatores identificados.

Quadro 10 - Fatores ambientais identificados

Vontade de mudança interna e externa (superior à resistência)
Apoio da Alta-administração
Equipes e formadas por pessoal interno com formação variada
Conhecimento sobre Propriedade Industrial, Direito Administrativo, Exame Prioritário, Comunicação, Administração (teoria e prática)
Comunicação facilitada entre a equipe, gestores e a organização
Busca de soluções conjuntas com outras Diretorias / Coordenações
Autonomia para tomada de decisões
Deliberação intempestiva dos gestores
Motivação da equipe

Fonte: elaboração própria

A partir dos dados coletados, foi realizada a análise do funcionamento do INPI sob a perspectiva proposta por Mintzberg (2003), conforme apresentada na Seção 2.2. O primeiro grau de análise dos dados corresponde à análise administrativa do INPI. Diversos fatores favorecem e/ou indicam que o Instituto é uma **burocracia mecanizada**. Há muita formalização do comportamento burocrático com tomada de decisão de cima para baixo. A cúpula estratégica funciona buscando sintonia fina, coordenação das funções e resolução de conflitos. A linha intermediária é bem elaborada e direcionada, buscando solucionar conflitos além de fazer a interligação com a assessoria e dá apoio de fluxos verticais. O fluxo de autoridade e de sistema regulado é significativo por toda a parte – facilmente observado através da emissão de Resoluções, Instruções Normativas e Ordens de Serviço. Por outro lado, a constelação de trabalho é insignificante com poucos instrumentos de interligação entre os diferentes órgãos ou componentes da estrutura, especialmente nos níveis mais baixos, exceto as divisões ligadas a tecnoestrutura que efetuam projetos piloto como os de trâmite prioritário. Por fim, o fluxo de comunicação informal é desencorajado.

Com relação ao ambiente institucional, percebe-se que as leis e normas relacionadas com o instituto são relativamente perenes. Por exemplo, a LPI foi promulgada em 1996 e possui apenas uma alteração em 2001 que não alterou apenas as disposições transitórias da lei. Adicionalmente, mesmo modificações significativas nos rumos política nacional e na direção do ministério, tendem a manter a presidência do Instituto tende a ser mantida. Com relação à categorização de setores, observa-se o organograma proposto pelo Decreto nº 8.854, de 22 de setembro de 2016 (BRASIL, 2016) que define a estrutura do INPI. Observa-se que unidades são grandes na base (base operacional) e na tecnoestrutura; e pequena no restante (cúpula estratégica, linha intermediária e assessoria de apoio). Com relação ao mecanismo de cooperação, o principal é através da padronização do processo de trabalho. No caso, a coordenação é obtida “na prancheta”, antes de o trabalho ser realizado.

Neste caso, o apoio da alta gestão é um dos fatores considerados críticos para as mudanças implementadas através do BPM. O suporte prestado pela alta gestão do INPI pode ser percebido em diferentes ações. Por exemplo, o Plano Estratégico do INPI: 2018-2021 (INPI, 2018) previa a explicitamente, como iniciativa estratégica, o “aperfeiçoamento dos programas de exame prioritário de patentes”. Outro exemplo foi a criação de um grupo específico para tratar de assuntos relacionados com modalidades de trâmite prioritário através da Portaria DIRPA nº 005, de 12 de dezembro de 2014, publicada no Boletim de Pessoal Extra XII, de 15 de dezembro de 2014.

O segundo grau de análise observa os grupos de trabalho formados para os projetos-piloto, em especial o GEC. Diversos fatores favorecem e/ou indicam que a equipe é uma **constelação de trabalho** formado exclusivamente por servidores públicos concursados do Instituto (sendo esta característica outro fator que contribuiu para a institucionalização do novo fluxo). Adicionalmente, as equipes dos projetos eram compostas por membros de diferentes diretorias (patentes, comunicação e tecnologia da informação) e com formações variadas (que incluíam especialização em advocacia, propriedade industrial, jornalismo, banco de dados, etc.). Estes pontos podem ser observáveis nas portarias de constituição dos grupos de nos planos básicos dos projetos.

A distribuição de trabalho destes grupos de projetos assemelha-se mais a horizontal por dois motivos. O principal é que o grupo é formado por funcionários treinados que são responsáveis pela execução completa da tarefa, do início ao fim. A segunda é que os grupos responsáveis por projetos-piloto de trâmite prioritário e não há rotinas fixas (no caso, o grupo é responsável por desenvolver as rotinas que serão utilizadas por outros setores). Há, porém,

algumas características da distribuição de trabalho vertical, principalmente pelo fato dos grupos estarem inseridos em uma estrutura burocrática hierarquizada que exige um “responsável” pelas atividades.

Observando a relação entre a burocracia mecanizada do INPI e a constelação de trabalho do GEC, considera-se que a facilidade de comunicação e interação da equipe com outras diretorias e com a alta gestão foi outro fator críticos da implementação. Em especial, o grupo tinha certa liberdade para interagir e buscar soluções em conjunto com diferentes diretorias e atores envolvidos no processo. Adicionalmente, os assuntos tratados pelos grupos e problemas identificados também eram rapidamente levados, discutidos e deliberados pela administração. Em geral, as soluções apontadas reforçavam a autonomia da equipe de projetos em decidir (ou pelo menos propor) o melhor curso de ação. Esta posição é observada, por exemplo, no comentário do Entrevistado B (12 min 51 s): “É um negócio tão legal, é uma equipe que está querendo funcionar independente e fazendo [trabalhando]... então vocês têm que dar os seus critérios que vocês acham necessários e importantes para vocês funcionarem independentes”.

O terceiro grau de análise, diz respeito ao fluxo de avaliação. De certa forma, a ineficiência do modelo antigo pode ser considerada o primeiro fator de contribuição para a modificação. Observaram-se diversas queixas de atores internos (de níveis hierárquicos distintos) relacionadas ao volume de trabalho e aos excessivos requisitos para a concessão da prioridade, tais como do Entrevistado B (08 min 27 s): “como cada PPH tinha [...] critérios e requisitos diferentes, então a gente ficava completamente perdido. Então, tanto na parte de contrafação quanto nos prioritários novos que agente começava a se enrolar”. Sendo assim, é plausível supor que a resistência à mudança foi superada pela vontade de mudança. Este conflito entre oposição e anseio pode ser observado no comentário do Entrevistado A (12 min 13 s): “A gente pediu várias vezes isso [para mudar a resolução], né? [...] Só que, aquilo que te falei, era uma resistência muito grande a mudanças”.

Havia também, claro, queixas esporádicas de atores externos através dos canais de comunicação do INPI. A sociedade exige cada vez mais um serviço público eficiente e de qualidade. Esta pressão impulsionou o governo federal brasileiro a implementar mudanças estruturais com o objetivo de aprimorar a burocracia via eficiência técnica e gerencial. Este anseio se materializa através da, por exemplo, disponibilização de recursos financeiros para contratação de consultorias externas para avaliação de procedimentos de patente, tais como o Prosperity Fund (INPI, 2019b) e na criação de uma Divisão de Projetos no INPI.

Importante destacar como muitos dos fatores críticos de sucesso descritos acima são sinérgicos (a existência de um reforça o outro, levando a um resultado total maior que a soma dos fatores individuais). Por exemplo, a DIRPA busca dar autonomia para os grupos de projetos; mas o conhecimento do grupo sobre propriedade industrial, modalidades de trâmite prioritário e gestão de processos, permitiu ao grupo maior confiança dos gestores nas propostas o que aumentou consideravelmente a autonomia (para níveis acima do percebido para outros projetos).

Além dos fatores críticos que permitiram a institucionalização do processo, o GEC atingiu as metas propostas pelos indicadores institucionais (conformidade de avaliação, tempo de avaliação formal e tempo de avaliação substantiva). Parte do atingimento da meta ocorreu pela motivação dos servidores que avaliaram (muito) mais requerimentos que o estipulado por mês. A motivação aparenta vir da vontade de prestar um bom serviço público, tal como observado no comentário do Entrevistado C (14 min 31 s): “eu acho, assim, que foi um avanço de anos em dias. Uma coisa impressionante. É um trabalho justo com o que se espera de um órgão público. Trabalho correto”.

Outra parte desta motivação pode ser atribuída à autonomia fornecida ao grupo. As propostas foram feitas pelos próprios servidores envolvidos na avaliação do requerimento. Elas foram levadas discutidas com a alta administração que, em sua maioria, acatou as propostas. Com base em trabalhos similares apontados na bibliografia, é plausível supor que forma de agir da administração (permitindo autonomia e validando as propostas do grupo) gerou senso de responsabilidade nos diretamente envolvidos na avaliação.

Outro fator crítico que permitiu atingir a meta de conformidade de avaliação foi a revisão de um servidor com maior experiência. Esta é uma novidade implementada no fluxo de processo de avaliação de requerimentos de trâmite prioritário. Com o treinamento dos servidores, considera-se que esta revisão diminuirá gradativamente e passará a ser por amostragem.

4.2.1 Sugestões de aprimoramentos

Apesar dos ótimos resultados, com base no observado e no descrito pelos entrevistados, é possível efetuar novas propostas de melhoria. A primeira consiste em **retirar a notificação de requerimento de trâmite prioritário**. Neste caso há benefícios para o usuário di-

reito, indireto e para o INPI. Para o usuário direto o tempo mediano para a comunicação da decisão deverá reduzir de 16 para 8 dias³⁹ (e o tempo mínimo reduzirá de 12 para 5 dias⁴⁰).

Para o usuário indireto (sociedade), a alegação para efetuar esta publicação é a suposta necessidade de mostrar que aquele processo poderá vir a ser prioritário. Considera-se que este ponto tem pouca influência, pois o direito de excluir terceiro é garantido desde o depósito (ou seja, ter o trâmite mais rápido para determinado processo de patente não altera o direito em si). Outro caso de usuário indireto ocorre quando um terceiro solicita o trâmite prioritário do pedido de outra pessoa (depositante). Neste caso, a alegação é que o depositante tem que estar “preparado” para atuar no processo. Sobre este aspecto coloca-se que o depositante é o responsável por acompanhar seu processo. Isso independe se a resposta do INPI ocorrerá em 1 mês ou em 10 anos. Adicionalmente, o exame prioritário não abre prazo nem para o depositante, nem para a sociedade se manifestar. Neste caso não faz sentido haver a notificação se não há ações possíveis.

Para o INPI também há benefícios relacionados com a remoção da notificação. O primeiro benefício está relacionado com a homogeneização dos procedimentos da diretoria. A notificação de petição é exclusividade dos prioritários (não há paralelo com outros serviços). Inclusive serviços mais relevantes para sociedade não são notificados, tais como a abertura de um processo de um pedido de patente ou a transferência de titularidade. O segundo benefício é a redução em quase pela metade das publicações desempenhadas pelo técnico em PI e consequente redução de erros. Por fim, mas não menos importante, esta ação irá resolver problemas relacionados com a notificação de petições inválidas⁴¹.

É importante destacar que a notificação não é obrigatória por lei. Adicionalmente, uma das modalidades (o PPH) operou por quatro anos sem a notificação; e no período não ocorreu nenhuma manifestação sobre o assunto.

A segunda sugestão é que, após a avaliação formal, **os requerimentos que necessitam de avaliação substantiva, se já estiverem classificados, sejam enviados para o chefe da**

³⁹ Lembrando que, embora o tempo de avaliação dure entre 15 e 60 minutos, a publicação da RPI é semanal.

⁴⁰ É possível agendar publicações até a quinta-feira anterior ao da publicação da RPI (que ocorre na terça).

⁴¹ Por exemplo, quando uma petição é efetuada por uma pessoa inapta (*e.g.*, uma empresa solicita trâmite prioritário de depositante idoso), esta petição deve ser desconhecida. Ocorre que há casos em que há dúvidas sobre a possibilidade de o requerente efetuar a petição (ou não). Por exemplo, se determinado sócio pode solicitar trâmite prioritário sozinho em nome da empresa. Neste caso, publica-se tanto a notificação de trâmite prioritário quanto a exigência. Caso, com a resposta da empresa, se constate que o sócio não podia ter efetuado o requerimento, a petição será desconhecida, mas a notificação já foi publicada.

divisão técnica responsável pela matéria. Apenas nos casos de os processos não estarem classificados eles devem ser enviados para os coordenadores. Apesar dos efeitos sobre a padronização, o principal motivo é que isto eliminará uma das etapas do processo, reduzindo trabalho e tempo e aumentando a rastreabilidade. Sobre este último aspecto, há casos em que não é possível identificar o local do processo de avaliação substantiva, pois o sistema de TI não permite identificar o local do requerimento (se ainda está com o Coordenador-geral, se já foi enviado para a chefia, se o parecer está em elaboração ou se já foi encaminhado de volta para o GEC). Neste caso, é o chefe de divisão que deverá identificar se a matéria é sensível e indicar que um servidor efetue a avaliação substantiva individualmente ou que constituir uma comissão.

Outra sugestão recai sobre a periodicidade dos indicadores. Os indicadores propostos são mensais ou anuais. O número de requerimentos, por sua vez, é pouco para compor um indicador todo mês; ao mesmo tempo que um ano é um período muito longo para a tomada de ação. **Neste caso, sugere-se a criação de indicadores de desempenho semestrais** (ou, no mínimo, trimestrais). Adicionalmente, para não acarretarem em má interpretação, sugere-se que a contagem destes indicadores seja contínua (isto é, considere os dados obtidos nos últimos 6 meses, e não os resultados no período de janeiro a junho / de julho a dezembro por exemplo).

5 CONCLUSÃO

O trabalho buscou avaliar em que grau o processo de trâmite prioritário de patentes, institucionalizado pelo Instituto Nacional da Propriedade Industrial, em 01º de julho de 2019, atingiu as metas estipuladas nos indicadores de desempenho institucional.

A fim de atingir este objetivo, primeiro foi descrito como o serviço de trâmite prioritário iniciou e como modificou ao longo do tempo. Constatou-se que a institucionalização das modalidades de trâmite prioritário de patente do INPI ocorreu por equipes distintas, às vezes com grande intervalo entre uma e outra, e com características diferentes (requisitos, formulários, fluxos e procedimentos). Alguns resultados são a existência de múltiplos fluxos de avaliação de requerimentos; a existência de requerimentos pendentes de avaliação; e um tempo para avaliação desses requerimentos que chegavam a levar a mais de 3 anos.

O segundo passo foi descrever o novo processo de requerimento de trâmite prioritário de patentes, de avaliação das petições e de publicação de decisão. Neste caso, demonstrou-se a) a eliminação de atividades que não agregam valor, circunscrevendo a avaliação apenas a documentos pertinentes ao trâmite prioritário; b) a inclusão do direito ao contraditório ao permitir manifestação do interessado antes de negar a concessão do trâmite prioritário; c) o aprimoramento do fluxo através do deslocamento de atividades (antecipando, postergando ou colocando em paralelo); d) a especialização das pessoas envolvidas de acordo com as atividades desempenhadas para a concessão do trâmite prioritário; e) a garantia da rastreabilidade dos procedimentos ao utilizar pareceres e/ou publicações assinados digitalmente; e f) a uniformização da legislação e os procedimentos de requerimento.

Vencida as duas etapas anteriores, apresentaram-se os resultados adquiridos. Observou-se uma dificuldade natural dos requerentes em efetuar o peticionamento na fase inicial do projeto. Esta dificuldade se manifesta tanto no cumprimento dos requisitos do processo quanto no requerimento. Inclui também a dificuldade em responder as eventuais exigências formuladas pelo INPI. Mesmo assim, considera-se que o INPI pode contribuir para reverter este quadro divulgando melhor os requerimentos para a solicitação de prioritário. Por outro lado, a conformidade e o tempo de avaliação dos requerimentos ficaram dentro do previsto mesmo considerando o período inicial de treinamento dos avaliadores.

Diversos fatores ambientais permitiram a institucionalização do novo fluxo de avaliação e, em conjunto com fatores processuais, contribuíram para o atingimento das metas institucionais. Entre eles destacam-se a) a vontade de mudança interna e externa (superior à resis-

tência), b) o apoio da alta gestão, inclusive com a criação de um grupo específico para o projeto; c) a composição da equipe, formada por pessoal interno com conhecimento sobre propriedade industrial e processo administrativo; d) comunicação facilitada entre a equipe e os membros da organização; e) a experiência dos membros da equipe com a avaliação de requerimentos e com fluxo de trâmite prioritário; f) formação variada dos membros das equipes dos projetos; g) busca de soluções conjunta com outras diretorias; h) deliberação intempestiva dos gestores sobre os eventuais percalços; i) autonomia para tomada de decisões; e j) motivação dos membros da equipe. Destacando que muitos destes fatores são sinérgicos.

Com base nos resultados obtidos e observados, sugere-se pela institucionalização de todo o novo processo de tramite prioritário. Isto não impede, contudo que sejam efetuadas melhorias como a exclusão de atividades que agregam pouco valor aos clientes (internos e externos), tais como a notificação de requerimentos; a remoção de atores intermediários na distribuição dos requerimentos; a melhorar indicadores para prazos maiores (semestral, por exemplo); e uma melhor definição sobre a avaliação substantiva (executada por indivíduo ou comissão).

A pesquisa apresenta como limitação o fato de ser um estudo de caso único intrínseco (ou seja, ele foi aplicado no contexto do INPI e seus resultados são idiossincráticos). Neste sentido, embora seja possível a aplicação das ferramentas de Gerenciamento de Processo de Negócios e do método da pesquisa utilizados em outras organizações, os resultados serão dependentes do contexto da mesma. Outra limitação é que o trabalho ficou restrito ao processo de avaliação dos requerimentos de trâmite prioritário em 1ª instância institucionalizado. Não foi estudado o fluxo em recurso destes processos; também não foram verificados os efeitos da concessão da priorização (*i.e.* se um pedido de patente considerado prioritário foi efetivamente solucionado em menos tempo); e, apesar de propor sugestões de melhoria, o estudo não acompanha a sua implantação.

Estas limitações, contudo, podem ser consideradas como sugestões de trabalhos futuros. Isto é, avaliação dos resultados de outras instituições que aplicaram o BPM em seus fluxos de avaliação dos requerimentos de trâmite prioritário; avaliação do fluxo de avaliação de requerimentos em 2ª instância; verificação dos efeitos da eventual concessão do trâmite prioritário do pedido de patente; e acompanhamento dos fatores institucionais que permitam (ou não) a implementação das melhorias propostas neste estudo. Além destas, propõe-se avaliar o desempenho de outros processos do INPI sob a ótica do BPM, principalmente o do processo de patente em si, que leva em média 10 anos para a decisão em 1ª instância.

REFERÊNCIAS

- ABPMP. **BPM CBOK: Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio**. 1ª edição ed. Brasília: ABPM, 2013.
- ARROW, Kenneth. Economic welfare and the allocation of resources for invention. In: **The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors**. [s.l.] : Princeton University Press, 1962. p. 609–626.
- BERGUE, Sandro Trescastro. **Cultura e Mudança Organizacional**. Florianópolis: CAPES: UAB, 2010.
- BRASIL. Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996 (LPI). Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. **Coleção de Leis do Brasil - 1996**, Brasília, Brasil, 15 maio. 1996. p. 1886. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19279.htm>
- BRASIL. Decreto nº 8.854, de 22 de setembro de 2016. Brasil., 2016. p. 50.
- CALDAS, Miguel Pinto; WOOD JR., Thomaz. Em busca de um modelo abrangente para a difusão de modismos gerenciais: porque os consultores não são os únicos a culpar? In: **Transformação e realidade organizacional: uma perspectiva brasileira**. São Paulo: Atlas, 1999.
- DUARTE, Rosália. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa**, [s. l.], n. 115, p. 139–154, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-http://www.scielo.br/pdf/cp/n115/a05n115.pdf>
- DUMAS, Marlon et al. **Fundamentals of Business Process Management**. Berlin: Springer, 2013.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5ª Edição ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GIL, Antonio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.
- GIL, Antônio Carlos. Natureza da Ciência Social. In: **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª Edição ed. São Paulo: Atlas, 2008. a. p. 1–7.
- GIL, Antônio Carlos. Pesquisa Social. In: **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008. b. p. 26–32.
- GIL, Antônio Carlos. Observação. In: **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008. c. p. 100–108.
- GIL, Antônio Carlos. Entrevista. In: **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008. d. p. 109–120.
- GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, [s. l.], v. 35, n. 3, p. 20–29, 1995. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n3/a04v35n3>>

GUERRA, João Henrique Lopes. Proposta de um Protocolo para o Estudo de Caso em Pesquisas Qualitativas. In: XXX ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO 2010, São Carlos. **Anais...** São Carlos

INPI. **Quem Somos**. 2015. Disponível em: <<http://www.inpi.gov.br/sobre/estrutura>>. Acesso em: 8 jul. 2018.

INPI. **Relatório: Dados da produtividade até setembro de 2016 e cenário operacional do INPI**. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.inpi.gov.br/noticias/em-reuniao-da-mei-presidente-do-inpi-apresenta-dados-de-produtividade-e-cenario-operacional/INPI_Relatorio_p_CNOIMEI_30set2016.pdf>.

INPI. **Plano Estratégico INPI: 2018-2021**. Rio de Janeiro.

INPI. **Trâmite prioritário de processos de patente**. 2019a. Disponível em: <<http://www.inpi.gov.br/menu-servicos/patente/exame-prioritario/accelere-seu-exame>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

INPI. **Consultoria externa irá buscar melhoria operacional na área de patentes**. 2019b. Disponível em: <www.inpi.gov.br/noticias/consultoria-externa-ira-buscar-melhoria-operacional-na-area-de-patentes>. Acesso em: 20 out. 2019.

IPEA. **Inovação no setor público : teoria, tendências e casos no Brasil**. Brasília. Disponível em: <<http://repositorio.ena.gov.br/handle/1/2989>>

MINTZBERG, Henry. Design como Configuração. In: **Criando Organizações Eficazes. Estruturas em Cinco Configurações**. [s.l.] : Editora Atlas, 2003. p. 172–177.

MORGAN, Gareth. Interesses, Conflitos e Poder: As Organizações Vistas como Sistemas Políticos. In: **Imagens da Organização**. [s.l.] : Atlas, 1996. p. 145–203.

MORRIS, Timothy; LANCASTER, Zoë. Translating management ideas. **Organization Studies**, [s. l.], v. 27, n. 2, p. 207–233, 2005.

MUSSKOPF, Diego Boschetti. **What Japan can teach us about PPH: Important Features Extracted from Questionnaire Survey**. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <http://www.jpo.go.jp/torikumi_e/kokusai_e/pdf/ipcoop_asia-pacific_e/2011wipo_brazil.pdf>. Acesso em: 6 fev. 2014.

MUSSKOPF, Diego Boschetti. **A VISÃO BASEADA EM CAPACITAÇÃO E OS DOCUMENTOS DE PATENTE: o modelo de utilidade como resultado de capacitações não-dinâmicas**. 2017. Universidade Federal do Rio de Janeiro, [s. l.], 2017.

NOGUEIRA, Cíntia Alves. **Proposta de instrumento para medição do estado atual da gestão por processos nas organizações brasileiras**. 2012. Universidade de São Paulo, [s. l.], 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96132/tde-17122012-160549/en.php>>

PAIM, Rafael; CAULLIRAUX, Heitor Mansur; CARDOSO, Rodolfo. Process management tasks: A conceptual and practical view. **Business Process Management Journal**, [s. l.], v. 14, n. 5, p. 694–723, 2008.

PORTER, Michael E. *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. **Competitive Strategy**, [s. l.], 1980.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Administração e estratégia do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RIBEIRO, Tiago De Oliveira et al. Business Process Management no Âmbito das Instituições Públicas: uma Revisão Sistemática. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA 2015, **Anais...** [s.l: s.n.]

ROSEMANN, Michael; VOM BROCKE, Jan. The six core elements of business process management. In: **Handbook on Business Process Management 1: Introduction, Methods, and Information Systems**. [s.l.] : Springer Berlin Heidelberg, 2015. p. 105–122.

SANTOS, Higor Ricardo Monteiro. **Fatores Críticos De Sucesso Das Iniciativas De Bpm No Setor Público**. 2012. Universidade Federal de Pernambuco, [s. l.], 2012.

SEYMOUR, Lisa F.; MWALEMBA, Gwamaka; WEIMANN, Edda. Applied business process management: An information systems approach to improve service delivery in public hospitals of low- and middle-income countries. **The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries**, [s. l.], n. April 2018, p. 1–15, 2019. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/isd2.12098>>

STAKE, Robert E. Case studies. In: DENZIN, N.; LINCON, Y. (Eds.). **Handbook of qualitative research**. 2ª edição ed. Sege: Thousand Oaks, 2000.

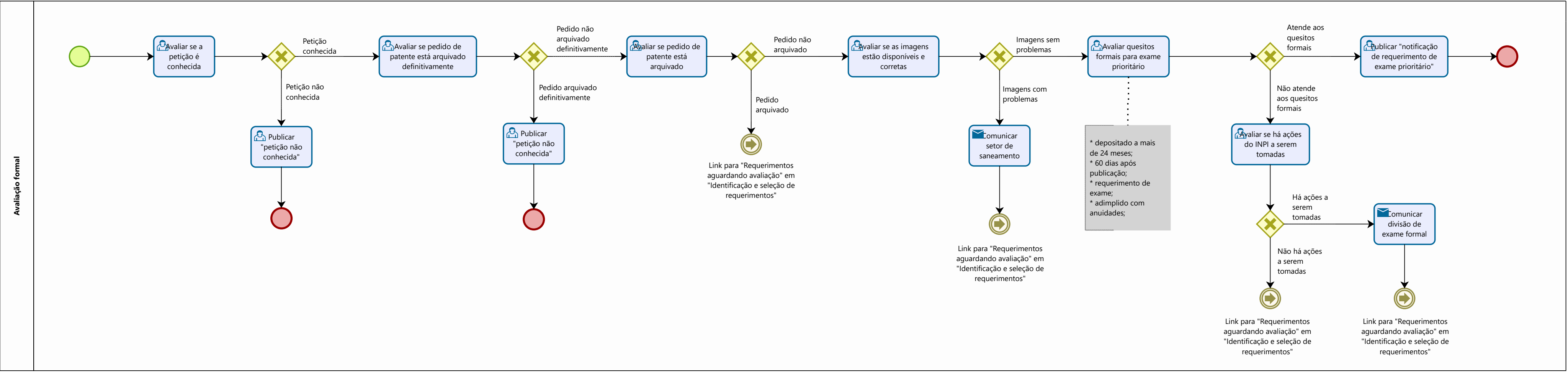
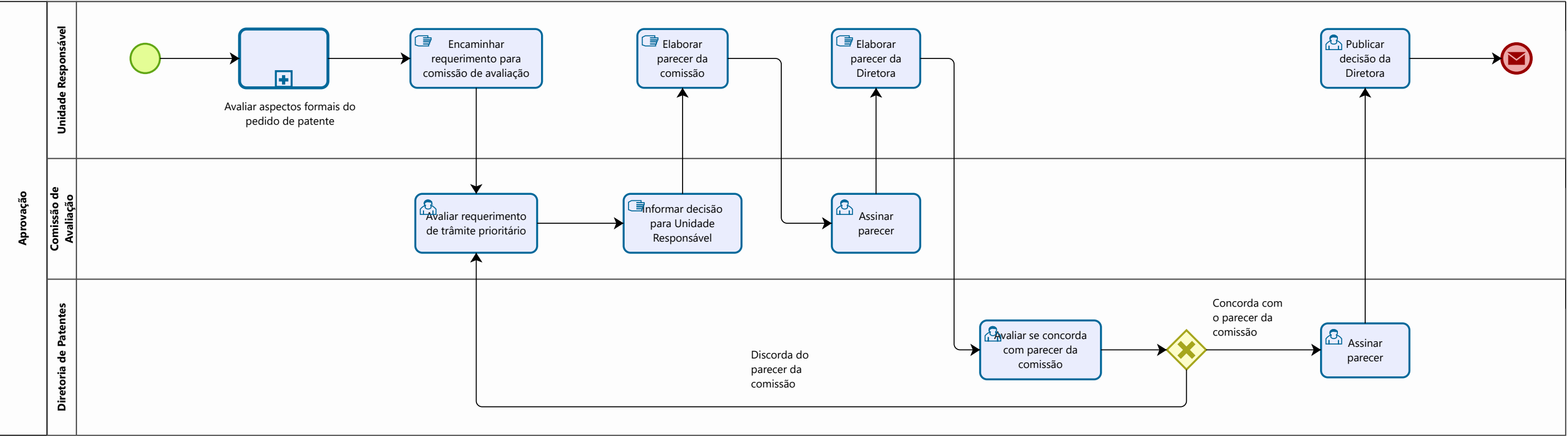
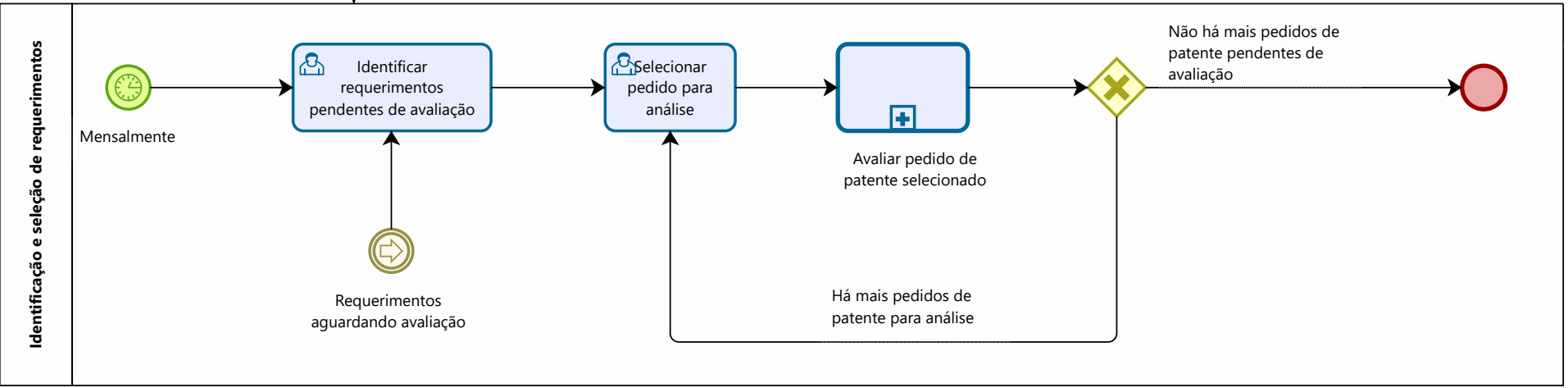
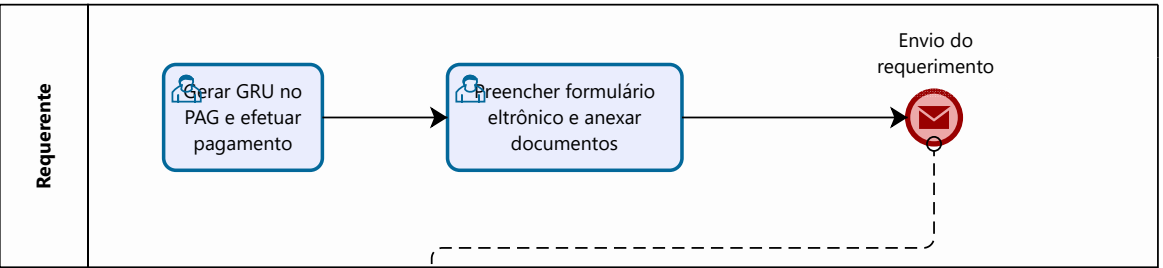
VALENCA, George et al. Understanding The Adoption Of BPM Governance In Brazilian Public Sector. In: 21ST EUROPEAN CONFERENCE ON INFORMATION SYSTEMS 2013, **Anais...** : ECIS 2013, 2013. Disponível em: <http://aisel.aisnet.org/ecis2013_cr%0Ahttp://aisel.aisnet.org/ecis2013_cr/56>

WIPO. Módulo 2: Introdução à Propriedade Intelectual. In: **General Course on Intellectual Property (DL-101)**. Geneva: WIPO, 2010.

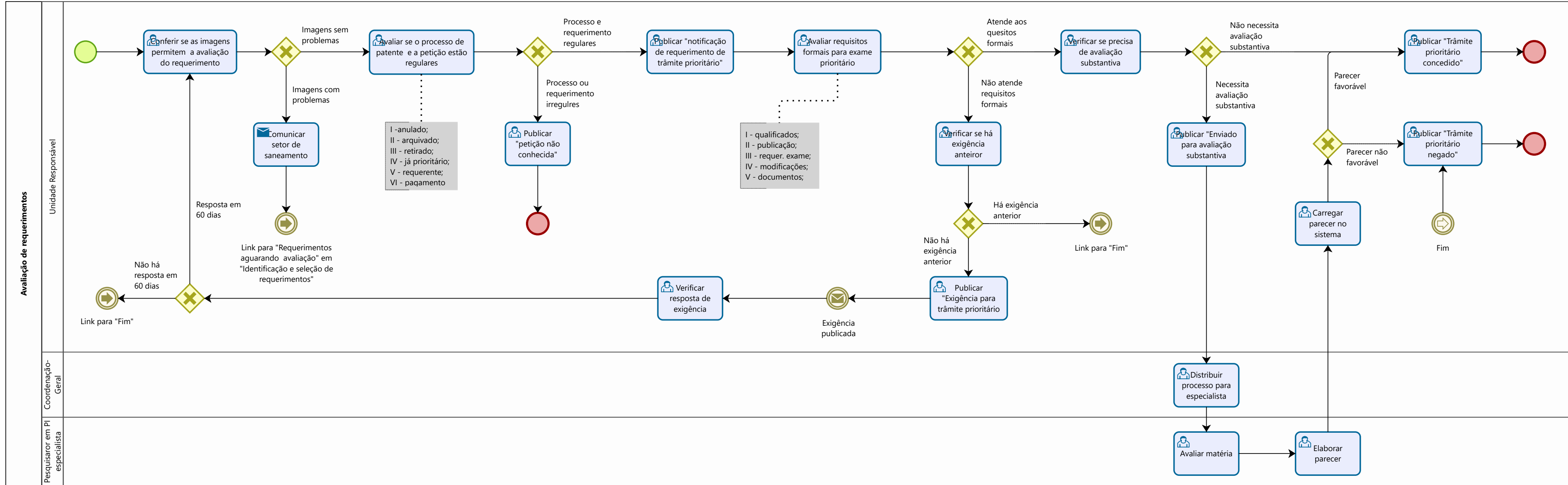
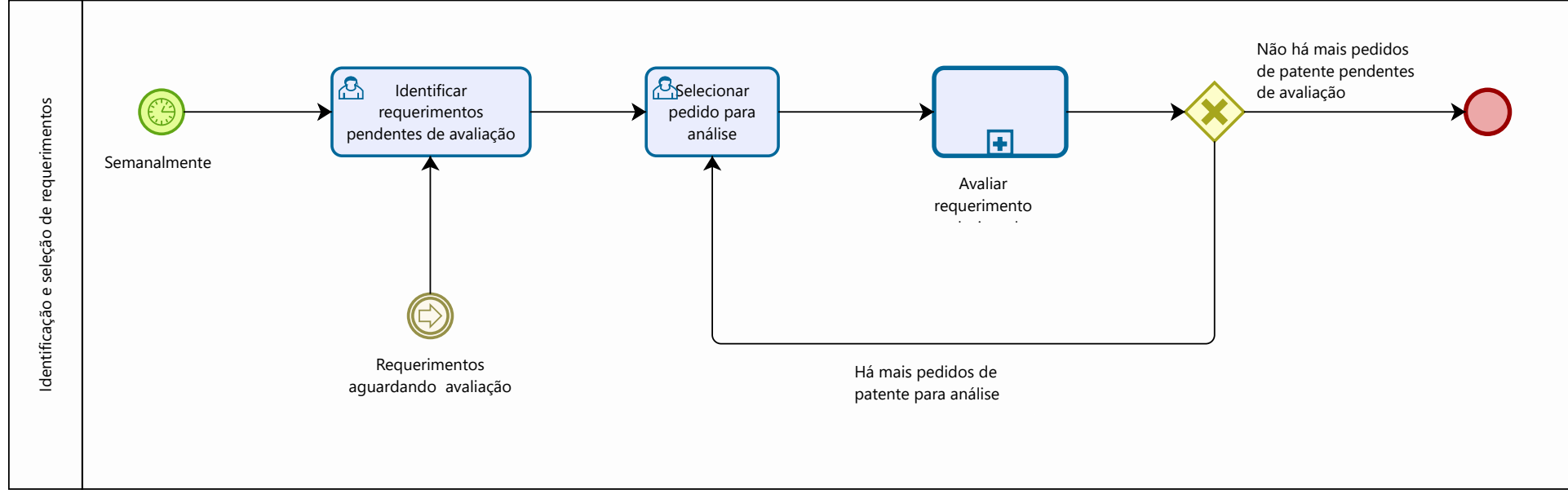
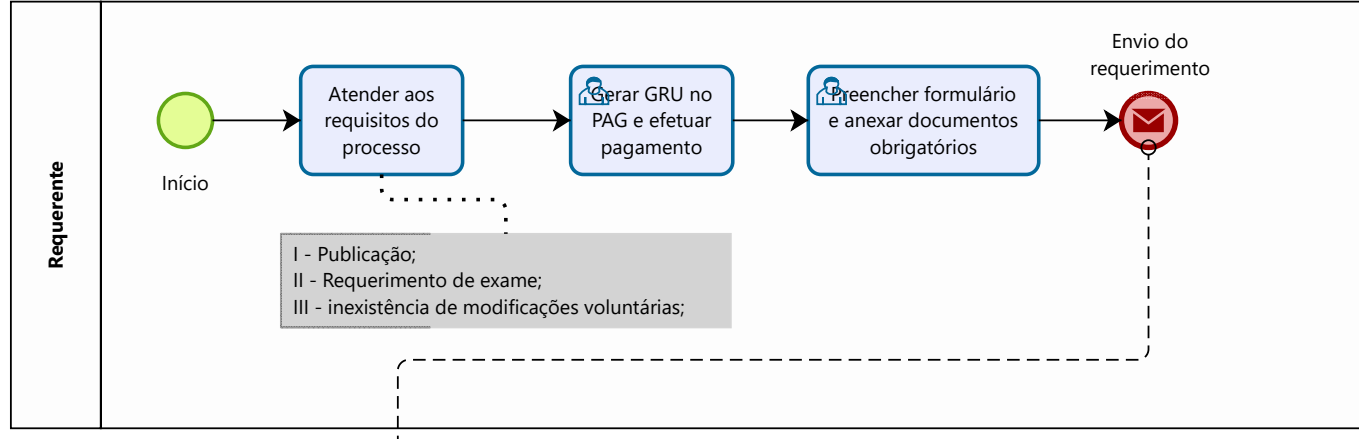
ZUCOLOTO, G. F. Propriedade intelectual em debate. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, [s. l.], n. 29, 2013.

APÊNDICES

APÊNDICE I. DESENHO DO MODELO *AS-IS* (OU *AS-WAS*)



APÊNDICE II. DESENHO DO MODELO *TO-BE* (INSTITUCIONALIZADO)



APÊNDICE III. MODELO DE CARTA ENVIADA



Universidade Federal do Rio Grande Sul | Escola de Administração
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Contemporânea
Orientadora: MsC. Gabriela Musse Branco
Pesquisador: Diego Musskopf | Contato: (21) 975 928 721 | diego.musskopf@yahoo.com.br

ROTEIRO DE ENTREVISTAS: QUESTIONÁRIO SOBRE A PERCEPÇÃO DO PROJETO-PILOTO DE PETICIONAMENTO E AVALIAÇÃO DOS REQUERIMENTOS DE TRÂMITE PRIORITÁRIO DE PROCESSO DE PATENTE NO INPI

Prezado(a) Entrevistado(a),

Este roteiro de entrevistas integra a pesquisa de tese de Diego Boschetti Musskopf, aluno do curso de Especialização em Gestão Pública Contemporânea da Escola de Administração da UFRJ, matrícula nº 00.092.411, sob a orientação da professora MsC. Gabriela Musse Branco.

O presente documento será utilizado como instrumento norteador para a realização das entrevistas com os profissionais das instituições selecionadas e tem como objetivo levantar informações sobre a percepção de atores internos e externos sobre o processo de avaliação de requerimentos de trâmite prioritário de processo de patente no INPI.

O estudo é um trabalho de natureza acadêmica, requisito parcial para a conclusão da monografia de especialização. Os dados coletados serão apresentados sem vinculá-los um ator específica, mantendo o sigilo. Agradecemos antecipadamente sua atenção e esperamos contar com sua valiosa colaboração.



Prof. MsC. Gabriela Musse Branco

Diretora do Departamento de Gestão Integrada

APÊNDICE IV. PROTOCOLO DE PESQUISA

Este documento, baseado no proposto por Guerra (2010) e Gil (2008d), contém o instrumento de coleta de dados e define a conduta a ser adotada para sua aplicação.

5.1 DADOS SOBRE A PESQUISA

O documento contendo os dados sobre a pesquisa será enviado para os usuários externos (escritórios de advocacia) e para o INPI. Mesmo que o entrevistado não solicite os detalhes, estas informações serão citadas no momento da entrevista para favorecer o sentimento de veracidade e importância. As seguintes informações constam no documento:

- a) Dados sobre o pesquisador e seu orientador (se for o caso): nome, e-mail e telefone;
- b) Dados sobre a organização responsável pela pesquisa; por exemplo: nome da universidade e dados sobre o departamento;
- c) Tipo de pesquisa (especialização);
- d) Objetivo da pesquisa;
- e) Contribuições da pesquisa;
- f) Etapa atual da pesquisa; por exemplo: pesquisa de campo (citar resumidamente ao entrevistado o que a etapa atual engloba e como ela está sendo executada);
- g) Confidencialidade dos dados.

5.2 DADOS SOBRE O ENTREVISTADO E A ENTREVISTA

O pesquisador deve preencher estes dados idealmente antes da entrevista (quanto mais dados conseguidos de antemão, mais tempo sobrar para a aplicação dos questionários). Caso contrário, deverá perguntar ao entrevistado. Pode-se solicitar o cartão do entrevistado, pois ele já contém estas informações. Sugere-se que estes mesmos dados sejam obtidos da secretária do entrevistado, pois isto pode facilitar um contato futuro (especialmente se o entrevistado for uma pessoa muito ocupada).

Coletar os seguintes dados da entrevista: a) data e horário de início da entrevista; b) local (incluindo a cidade); c) tipo da entrevista (face-a-face ou mediada); d) forma de registro dos dados (anotação, gravação, etc.); e) classificação do entrevistado (agente interno ou externo).

Coletar os seguintes dados do entrevistado: a) nome; b) telefone e e-mail; c) formação; d) organização; e) área e cargo; f) data de entrada na organização.

5.3 ORIENTAÇÕES GERAIS AO PESQUISADOR

Esta seção representa orientações ao pesquisador relacionadas ao antes, ao durante e ao depois da entrevista. O pesquisador deve ler estas informações como forma de preparação para a entrevista.

Ao marcar a entrevista: a) efetuar o primeiro contato por telefone; b) informar: o motivo da entrevista (especialização em gestão pública da UFRGS), as características do questionário (4 perguntas) e tempo estimado (máximo 30 minutos); c) solicitar que a entrevista ocorra em um local calmo e reservado; d) enviar os dados da entrevista por e-mail;

Antes da entrevista: a) confirmar a entrevista, o horário e o local exato onde ela acontecerá; b) confirmar se o acesso ou permissão de entrada ao local já foram providenciados (para a entrada em uma empresa, por exemplo);

Levar para entrevista: a) informações sobre o entrevistado (nome, área, cargo, ramal, etc); b) documentos para a entrada na organização; c) gravador; d) lápis, caneta e borracha; e) relógio e celular; f) protocolo impresso e preenchido com todas as informações que o pesquisador souber de antemão; g) folhas em branco para anotações; h) vestir roupa adequada para o ambiente e para o cargo do entrevistado;

Início da entrevista: a) falar sobre um tema do momento potencialmente de interesse do entrevistado; b) solicitar para que a entrevista seja gravada; c) ligar o gravador; d) apresentar-se como funcionário do INPI, mas agindo como estudante de especialização da UFRGS; e) lembrar os Dados sobre a Pesquisa (item 1.1); f) informar que será bem-vinda a fala espontânea do entrevistado, que tem liberdade para usar seu conhecimento e experiência profissionais e opinião pessoal para responder as perguntas; g) informar que o entrevistado poderá citar exemplos que facilitem ou ilustrem sua resposta, assim como fazer comentários gerais ou específicos sobre o assunto da questão e seu contexto; h) informar que dados sigilosos devem ser preservados; h) informar que o pesquisador fará anotações durante a resposta do entrevistado; por causa da limitação de velocidade que envolve a anotação, o pesquisador poderá pedir que o entrevistado repita algum ponto da sua resposta.

Durante a entrevista: a) anotar que ouve e o que ele vê, prestando atenção na entonação, hesitação e expressões faciais e corporais do entrevistado; b) observar a convergência de visões e informações sobre eventos e processos, pois pode ocorrer visões diferentes ou incompletas; c) ficar atento à imprecisão nas informações fornecidas devido à memória fraca do entrevistado, respostas enviesadas, flexibilidade (o entrevistado dá ao pesquisador o que ele

quer ouvir), ou discurso pronto; (meramente repetindo o mantra da instituição a que pertencem); d) guardar as respostas das entrevistas prévias na mente enquanto simultaneamente examina as respostas do entrevistado atual; e) caso o entrevistado não queira responder alguma questão por envolver informação sigilosa, pedir para que ele responda em um contexto mais geral ou que ele avance com a resposta até um nível de detalhe tal que não exponha este tipo de informação. Há algumas formas de indagação que apresentam maior neutralidade, como as seguintes: “Poderia contar um pouco mais a respeito?” “Qual a causa, no seu entender?” “Qual a sua ideia com relação a este ponto?” “Qual o dado que lhe parece mais exato?”

Após a entrevista: a) lembrar de toda a entrevista, fazendo anotações adicionais e já fazendo interpretações sobre os dados coletados; b) terminar de preencher o protocolo, caso houver pendências; c) transferir o eventual conteúdo escrito para um formato digital; d) preparar as interpretações e os dados para enviar ao entrevistado, visando a checagem posterior.

5.4 QUESTIONÁRIOS

Esta seção inclui os questionários que serão dirigidos ao entrevistado.

Roteiro de entrevista de atores externos

1) Breve histórico do entrevistado: Quando iniciou no escritório? Evolução das funções? Como contribuiu para o escritório?.

2) Você já efetuou requerimentos de trâmite prioritário? Mais ou menos quantos? Quando? Com que frequência?

3) Qual a sua percepção sobre a mudança no trâmite? Por quê? (tanto do ponto de vista do fluxo em si, quanto do impacto para você).

i) [se não for mencionado:] tem algo que melhorou? Por quê?

ii) [se não for mencionado:] tem algo que piorou? Por quê?

4) Tem alguma coisa que você acha que ainda poderia melhorar? O quê?

Roteiro de entrevista de atores interno

1) Breve histórico do entrevistado: quando iniciou no Instituto? Evolução das funções? Como contribuiu para o Instituto?.

2) Você participou da avaliação de requerimentos de trâmite prioritário? Mais ou menos quantos? Quando? Com que frequência?

3) Qual a sua percepção sobre a mudança no trâmite? Por quê? (tanto do ponto de vista do fluxo em si, quanto do impacto para você).

i) [se não for mencionado:] tem algo que melhorou? Por quê?

ii) [se não for mencionado:] tem algo que piorou? Por quê?

4) Tem alguma coisa que você acha que ainda poderia melhorar? O quê?

5.5 FINALIZANDO A ENTREVISTA

Depois de o entrevistado responder a última questão do questionário, o pesquisador deve finalizar a entrevista. Os seguintes pontos devem ser explicitados pelo pesquisador ao entrevistado:

a) deixar claro que, se após a data de realização da entrevista o entrevistado quiser fazer algum comentário adicional ou acréscimo em alguma de suas respostas, ele poderá entrar em contato com o pesquisador por e-mail ou telefone (indicar que os dados constam na carta de apresentação).

b) solicitar a permissão de poder enviar ao entrevistado, por e-mail ou telefone, alguma nova questão que surgir posteriormente, durante a pesquisa, caso o pesquisador considerar importante conhecer a opinião do entrevistado;

c) combinar com o entrevistado que ele faça uma checagem posterior dos dados coletados na entrevista e das interpretações feitas pelo pesquisador (com base nos dados coletados) com prazo de 10 dias para retorno;

d) agradecer ao entrevistado em seu nome, em nome da universidade;

e) informar ao entrevistado que a pesquisa será encerrada no final do ano e os dados serão disponibilizados na biblioteca da UFRGS;

f) colocar-se à disposição para qualquer informação adicional (agora ou posteriormente); e

g) Anotar a data e horário da entrevista.

5.6 TRANSCRIÇÃO DAS INFORMAÇÕES

Conforme exposto por Guerra (2010), após a realização da entrevista, o pesquisador deve transcrevê-la (transformar as suas anotações ou gravação em um formato textual que facilite o processo de análise dos dados coletados). Durante esta transcrição ou posteriormente a ela, o pesquisador faz interpretações sobre os dados. Todo este processo envolve alguns riscos: o pesquisador pode ter entendido algo que ele anotou ou ouviu de uma maneira dife-

rente daquela que o entrevistado quis dizer; mesmo que o pesquisador tenha entendido tudo corretamente, ele pode tirar interpretações divergentes em relação àquelas sugeridas pelos dados coletados; o pesquisador pode, ainda, identificar que algumas respostas dadas pelo entrevistado contêm pontos que não estão claros. De modo a garantir que estes riscos não interfiram nos resultados e conclusões da pesquisa, é importante que o pesquisador faça uma checagem posterior dos dados coletados e das suas interpretações com os próprios entrevistados.