

Boletim de GESTÃO PÚBLICA

Nº 14 – Maio/Junho de 2019



Governador do Estado do Ceará

Camilo Sobreira de Santana

Vice-Governadora do Estado do Ceará

Maria Izolda Cela de Arruda Coelho

Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG

Carlos Mauro Benevides Filho – Secretário

José Flávio Barbosa Jucá de Araújo – Secretário Executivo de Gestão

Flávio Ataliba Flexa Daltro Barreto – Secretário Executivo de Planejamento e Orçamento

Ronaldo Lima Moreira Borges – Secretário Executivo de Planejamento e Gestão Interna

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE

Diretor Geral

João Mário Santos de França

Diretoria de Estudos Econômicos - DIEC

Adriano Sarquis Bezerra de Menezes

Diretoria de Estudos Sociais – DISOC

Diretoria de Estudos de Gestão Pública – DIGEP

Marília Rodrigues Firmiano

Gerência de Estatística, Geografia e Informação – GEGIN

Rafaela Martins Leite Monteiro

Boletim de Gestão Pública – Nº 14 – Maio/Junho de 2019

Unidade Responsável:

Diretoria de Estudos de Gestão Pública – DIGEP

Coordenação:

Marília Rodrigues Firmiano

Colaboração:

Tiago Emanuel Gomes dos Santos

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) é uma autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. Fundado em 14 de abril de 2003, o IPECE é o órgão do Governo responsável pela geração de estudos, pesquisas e informações socioeconômicas e geográficas que permitem a avaliação de programas e a elaboração de estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento do Estado do Ceará.

Missão: Propor políticas públicas para o desenvolvimento sustentável do Ceará por meio da geração de conhecimento, informações geossocioeconômicas e da assessoria ao Governo do Estado em suas decisões estratégicas.

Valores: Ética e transparência; Rigor científico; Competência profissional; Cooperação interinstitucional e Compromisso com a sociedade.

Visão: Ser uma Instituição de pesquisa capaz de influenciar de modo mais efetivo, até 2025, a formulação de políticas públicas estruturadoras do desenvolvimento sustentável do estado do Ceará.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) -
Av. Gal. Afonso Albuquerque Lima, s/n | Edifício SEPLAG | Térreo -
Cambéba | Cep: 60.822-325 |
Fortaleza, Ceará, Brasil | Telefone: (85) 3101-3521
<http://www.ipece.ce.gov.br/>

Sobre o Boletim de Gestão Pública

O Boletim de Gestão Pública do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) tem como objetivo principal a difusão de melhores práticas e inovações na área de gestão e de políticas públicas. É uma publicação bimestral, formada por artigos sintéticos (descritivo-analíticos), elaborados pelo corpo técnico do Instituto e ou por técnicos convidados de outros órgãos do Governo do Estado do Ceará e de outras organizações. Em linhas gerais, os artigos buscam: (i) difundir melhores práticas, com a análise de casos específicos locais, estaduais, nacionais ou internacionais; (ii) apresentar avanços na gestão pública do Ceará, com as principais inovações em gestão e políticas públicas no Estado; (iii) discutir avanços teóricos nas áreas de gestão e de políticas públicas e como esses conhecimentos podem ser postos em ação; (iv) analisar desafios para a gestão e para as políticas públicas; ou (v) verificar inovações no âmbito do setor privado, indicando como elas podem servir de inspiração para o setor público.

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE
2019

Boletim de Gestão Pública / Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) / Fortaleza – Ceará: Ipece, 2019.

ISSN: 2594-8709

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará ou da Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará.

Nesta Edição:

- 1. GESTÃO INTERSETORIAL PARA MELHORAR A EFICIÊNCIA PÚBLICA EM UM CENÁRIO DE CRISE** (Autor: Patrício Vergara), 2
- 2. A IMPORTÂNCIA DA TIC - (TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO) NA MELHORIA E MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA** (Autores: Tiago Emanuel Gomes dos Santos e Marília Rodrigues Firmiano), 22.
- 3. AVALIAÇÃO ECONÔMICA DE PROJETOS SOCIAIS, MARCO LÓGICO E ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS** (Autores: Pedro Rafael Lopes Fernandes e Guilherme Paiva Pinto), 30.

SUMÁRIO EXECUTIVO

O primeiro artigo apresenta que, em um cenário de estagnação do crescimento econômico, aumento da dívida pública e rigidez orçamentária, muitos governos latino-americanos enfrentam demandas cidadãs fortes e persistentes. Críticas à corrupção de líderes e autoridades políticas são agravadas pela baixa qualidade dos serviços públicos e pela baixa eficiência dos gastos fiscais. As principais agências de cooperação para o desenvolvimento têm insistido na necessidade de mudar a forma de atuação do Estado (especialmente nos casos da Venezuela, Argentina e Brasil), uma vez que é um freio à competitividade de suas economias e ao bem-estar de seus países e cidadãos. Nesse cenário, a intersectorialidade aparece como um modelo de gestão pública voltado para a abordagem de problemas complexos e integrais por meio da coordenação entre diferentes setores do governo. A efetividade e a eficiência desse modelo de gestão são desempenhadas no território subnacional (regional e local), que é a área onde ocorre essa intersectorialidade, conferindo especificidades para sua atuação. Para isso, é necessário construir novos modelos mentais (interdisciplinares e sistêmicos) para intervenções territoriais bem-sucedidas (por meio de políticas públicas e instituições intersectoriais), tendo em vista o enfrentamento de questões conceituais (como tipo e grau de integração associados a diferentes problemas), resistências do sistema administrativo e acadêmico (associado ao funcionamento do paradigma setorial). Para avançar em um novo modelo de intersectorialidade pública, é necessário completar várias etapas e aproveitar as experiências piloto. O artigo mostra também as mudanças conceituais e operacionais da política social chilena como exemplo a ser estudado.

O segundo artigo aborda que diante de vários problemas existentes na Administração Pública, destaca-se cada vez mais a importância da TIC (Tecnologia da Informação e Comunicação) no processo de melhoria e modernização da gestão pública ajudando a minimizar esses problemas e tornar a prestação dos serviços para a população cada vez mais eficientes. O papel da TIC hoje não se resume somente em tornar os serviços mais eficientes nem apenas desenvolver sistemas de automação dos processos ou fornecendo sistemas e aplicativos para uso no dia a dia, mas sim também disponibilizando soluções que possam ajudar a efetuar investigações, auditorias no uso dos recursos públicos evitando-se desvios, apontando inconsistências e tornando a gestão pública o mais transparente possível. A TIC vem evoluindo e transformando a sociedade através do seu uso e possibilitando a obtenção de ganhos para a gestão pública em relação ao planejamento, implementação, entrega, suporte e monitoramento dos serviços que são prestados aos cidadãos. Mas a TIC deve estar alinhada também com uma boa governança pública e governança de TIC, pois somente a utilização de inúmeras ferramentas tecnológicas não será suficiente para ajudar na modernização e melhoria da gestão pública.

O terceiro artigo apresenta a elaboração de políticas públicas a partir do uso do instrumento de gestão com marco lógico. Posto que este instrumento metodológico permite-se a imposição de um gerenciamento objetivo, atrelado a indicadores claros e facilmente mensuráveis. Um ponto também apresentado foi a importância da avaliação de necessidades para a elaboração de uma política pública eficaz, efetiva e eficiente, como também seu papel fundamental no estabelecimento de condições necessárias a realização da avaliação de impacto. Foi possível compreender também, que a tradução dos impactos em indicadores fiscais, é uma forma de monetizar o impacto, e então, facilitar o retorno econômico. Uma vez que ao se dispor dos custos e benefícios fiscais esperados de um dado programa, a decisão de implementá-lo pode ser mais objetiva e focada nos resultados esperados. Outro tema abordado foi a importância de um sistema de monitoramento efetivo para o gerenciamento adequado de uma política pública. Posto que este permite a implementação de uma avaliação de processos efetiva em gerar informações chave sobre a operacionalização da política pública em questão. Como também para gerar insumo informacional importantíssimo para a avaliação de impacto.

1. Gestão Intersetorial para melhorar a eficiência pública em um cenário de crise

Autor: *Patrício Vergara*¹

1. Cenário econômico, social e político na América Latina

O declínio na taxa de crescimento econômico na América Latina é eloquente. Para 2019, espera-se que apenas Chile e Colômbia cheguem a um crescimento do Produto Interno Bruto de maior destaque, da ordem de 3,4%, enquanto as três maiores economias terão desempenho abaixo de 1,5% (México e Brasil), com forte contração na Argentina (-1,8%), de acordo com dados do Economic Outlook de maio de 2019 e da OCDE (2019)². O preço de matérias-primas em declínio (CEPAL, 2019)³ e a alta incerteza econômica e política no mundo (OCDE, 2019) aumentaram o déficit na balança de pagamentos e levaram a um aumento da dívida pública dos governos nacionais na América Latina (de 32,3% do PIB em 2009 para 41% em 2018, segundo a CEPAL, 2019).

Os níveis de endividamento, no entanto, são diferenciados entre os países latino-americanos. Assim, em 2018 a dívida pública superou 77% do PIB na Argentina e no Brasil, enquanto registrou valores significativamente menores no Chile (23,7%) e no México (35%), segundo a CEPAL (2018)⁴. De tal forma que a capacidade de investimento público foi reduzida de 4,1% do PIB em 2015 para escassos 3,3% em 2018, com destaque para o Brasil (1,1%), Argentina (1,5%) e Colômbia (1,9%), segundo a CEPAL (2018).

Assim, a capacidade do governo central para lidar com as crises econômicas foi reduzida, apesar de seus gastos representarem quase 24% do PIB nacional (29,8% no Brasil) e ter crescido desde os anos 90, quando representava não mais do que 5% do PIB (BID, 2019)⁵. Por outro lado, os grandes países da América Latina viram o crescimento das demandas dos estratos sociais que experimentaram os benefícios do crescimento econômico nas décadas anteriores.

Classes médias emergentes não estão dispostas a perder os ganhos do período de bonança e buscam referenciais políticos e mecanismos sociais para afastar-se da pobreza (Tironi, 2019)⁶ e continuar o movimento de mobilidade social ascendente, que está parado e a

¹ Ph.D. em Integração e desenvolvimento econômico pela Universidade Autónoma de Madri, Pesquisador visitante do IPECE

² OCDE (2019): “Economic Outlook”, mayo de 2019, en <https://www.oecd.org/economy/economic-outlook/>

³ CEPAL (2019): “Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

⁴ CEP (2018): “Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización”, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, enero de 2018. Editores Isabel Aninat S. Y Slaven Razmilic B.

⁵ BID (2019): “Melhores gastos para melhores vidas. Como a América Latina e o Caribe podem fazer mais com menos”, Banco Interamericano de Desenvolvimento. Versão em espanhol de 2018.

⁶ Tironi, Eugenio (2019): “Acercarse a la clase media”, en *El Mercurio*, edición del 28 de mayo de 2019, Santiago de Chile.

perigo. Assim, de acordo com um estudo da OCDE (2018)⁷, os 10% mais pobres do Brasil demorariam 9 gerações para atingir a renda média do país (na Argentina e no Chile são necessárias 6 gerações e na Colômbia, 11 gerações).

Esta baixa mobilidade social, em uma população mais educada e com maiores expectativas e em territórios retardatários em décadas, tem contribuído para mudanças bruscas de tendências de governos em países como o Brasil, Argentina e México (Latinobarómetro, 2018⁸; FAO, 2019⁹).

De acordo com Amarante e Colacce (2018)¹⁰, a queda da desigualdade de renda experimentada na época dourada começa a estagnar nos últimos anos na América Latina, que continua sendo a região mais desigual do mundo, uma condição que afeta a própria eficiência do Estado e a capacidade de cada país em avançar para o desenvolvimento (CEPAL, 2018c¹¹, BID, 2019).

2. A ineficiência do Estado: consequências econômicas e políticas

O declínio e a estagnação do PIB per capita¹² com a consequente arrecadação fiscal mais baixa no continente e aumento do endividamento do governo central¹³ tem ativado um alerta nos principais organismos de cooperação internacional para o desenvolvimento sobre dois problemas estruturais: a competitividade e a produtividade associadas à ineficiência do Estado.

De fato, os rankings internacionais de competitividade (WEF, 2018¹⁴; IMD, 2019¹⁵) mostram que os principais países da América Latina vêm perdendo posições nesta corrida. Em 2018, nove das 10 melhores economias na região caíram nesta classificação (exceto Chile, que subiu da posição 34 ao 33, de acordo com a WEF, 2018). Os quatro maiores países da América do Sul (Brasil, Argentina, Colômbia e Venezuela) e México devem essa queda de posições em grande parte ao fraco desempenho do setor público, como mostra a Tabela 1.1. Em contraste, Chile e Uruguai têm alguns pontos institucionais fortes.

⁷OCDE (2018): “O elevador social está quebrado? Como promover mobilidade social” em: <https://www.oecd.org/brazil/social-mobility-2018-BRA-PT.pdf>

⁸ Latinobarómetro (2018): “Informe Latinobarómetro 2017”, Corporación Latinobarómetro, Buenos Aires, Argentina.

⁹ FAO (2019): “100 territorios libres de pobreza y hambre”, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Oficina Regional para América Latina y El Caribe em: <http://www.fao.org/americas/prioridades/100territorios/es/>

¹⁰ Amarante, Verónica y Colacce, Maira(2018): “¿Más o menos desiguales? Una revisión sobre la desigualdad de los ingresos a nivel global, regional y nacional”, Revista de la CEPAL 124, abril de 2018, Santiago de Chile.

¹¹ CEPAL (2018c): “A ineficiencia de la desigualdad”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

¹² Segundo CEPAL (2019) desde 2013 a média latino-americana de crescimento do PIB per capita não supera 0,2% ao ano, com retrocesso em 2015 e 2016 (-1,2 e -2,1%, respectivamente).

¹³ De acordo com CEPAL (2019) a dívida governamental cresce continuamente, passando de 29,7% do PIB em 2011 a 41% em 2018.

¹⁴ WEF (2018): “The Global Competitiveness Report 2018”, World Economic Forum, Genebra, Suíça. En

<http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>

¹⁵ IMD (2019): “The World Competitiveness Ranking 2019”, IMD, Suíça, em <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center/>

Tabela 1.1: Ranking de Competitividade Mundial 2018: de acordo com fatores relacionados ao Governo

Principais países da América Latina	Ranking			
	Competitividade Global	Instituições	Desempenho do Setor Público	Capacidade de resposta do Governo a mudanças
Argentina	81	77	109	85
Brasil	72	93	108	131
Chile	33	32	45	77
Colômbia	60	89	81	111
Costa Rica	55	44	76	113
México	46	105	71	107
Panamá	64	83	86	91
Peru	63	90	99	120
Uruguai	53	34	48	112
Venezuela	127	140	140	139

Fonte: Baseado no WEF 2018 - Global Competitiveness Report 2018 (140 países)

Para os casos de Brasil e Argentina, esta ineficiência do governo baseia-se em um quadro institucional caracterizado pela burocracia, pela corrupção, e pela falta de transparência e capacidade de adaptação das políticas do governo. No caso do Brasil, a eficiência do governo se deteriorou ainda mais desde 2015 (IMD, 2019). Diante dos cenários atuais de mudanças (associados à globalização e tecnologia, demografia e sociedade), a capacidade de resposta desses governos é fraca (especialmente na Venezuela, Brasil, México e Peru), de acordo com WEF (2018). De tal maneira que o desenvolvimento econômico e o aprofundamento e estabilidade da democracia nesses países parecem comprometidos pelo baixo desempenho de seu sistema público.

Para estas instituições o caminho tradicional de ajustamento fiscal via "menor Estado" tem limites e não aborda o problema subjacente: a sua eficiência (Banco Mundial, 2017¹⁶; BID, 2019). O Banco Interamericano de Desenvolvimento colocou o assunto de maneira muito simples, mas clara: *"Melhores gastos para uma vida melhor. Como a América Latina e o Caribe podem fazer mais com menos"*. Assim, enfatiza que a resposta à crise *"está mais relacionada com a eficiência fiscal e o gasto inteligente do que com a solução padrão de cortes gerais de gastos para a sustentabilidade fiscal, às vezes a um custo elevado para a sociedade"* (BID, 2019).

¹⁶Banco Mundial (2017): "Um ajuste justo. Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil", Grupo Banco Mundial, Brasília, Brasil.

A OCDE, CEPAL, CAF (2018:164)¹⁷ concordam com o exposto, argumentando que o Estado precisa urgentemente de *"melhores práticas de gestão e administração para criar um ambiente favorável para o planejamento de resultados, o investimento e o desenvolvimento de políticas públicas"*.

A cooperação internacional reconhece que a América Latina tem experimentado progresso nas últimas décadas, mas argumenta que eles geram novos desafios que devem agora ser tratados com uma abordagem multidimensional para o desenvolvimento em um cenário de crescente complexidade global. As políticas públicas devem ser inovadoras para enfrentar quatro armadilhas estruturais do desenvolvimento dos países em transição¹⁸ e transformá-las em oportunidades, quais sejam:

- a) A baixa produtividade;
- b) A vulnerabilidade social;
- c) A armadilha institucional; e
- d) A armadilha ambiental.

Para isso, é crucial repensar e reformar as instituições de desenvolvimento, especialmente as públicas, de acordo com as armadilhas prioritárias a serem enfrentadas por cada país. Assim, por exemplo, a Argentina apresenta sérios problemas institucionais e de produtividade, enquanto o Brasil, além de questões de produtividade, deve enfrentar questões de vulnerabilidade de sua população, uma questão relevante também para a Colômbia. Para os casos do Chile e do México, o foco principal é a armadilha institucional, mais moderada, mas relevante para alcançar o desenvolvimento. Por todas essas razões, OCDE, CEPAL, CAF (2018)¹⁹ apoiam a necessidade urgente de:

“Repensar as instituições para promover o desenvolvimento inclusivo e construir estados que cumpram seus compromissos e sejam mais confiáveis, mais capazes, mais abertos e mais inovadores para responder às demandas dos cidadãos”.

No entanto, no cenário atual de restrições financeiras e econômicas, os tomadores de decisão no sistema público latino-americano tendem a ajustar suas finanças através de cortes gerais nos gastos correntes e de capital, com custos políticos elevados, além de seus efeitos negativos sobre a cobertura e a qualidade dos serviços públicos. Apenas em algumas ocasiões o ajuste é baseado em uma análise minuciosa da composição dos gastos públicos, a fim de identificar prioridades de acordo com categorias e níveis de governo. Isso ocorre pelo caráter

¹⁷ Ver o Informe OCDE/CEPAL/CAF (2019) sobre os desafios das economias em transição na América Latina.

¹⁹ OCDE/CEPAL/CAF (2018). “Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo”. Paris: OCDE Publishing.

clientelista de muitos dos governos latino-americanos, onde a chegada ao poder nacional ou subnacional é feita através de alianças políticas que levam a fortes compromissos de indicação de operadores políticos no sistema governamental (Serviço Civil, 2017)²⁰.

Na verdade, ao longo das últimas três décadas, as despesas correntes do Estado na América Latina aumentaram significativamente, especialmente nos países produtores de matérias-primas, sem salvaguarda de sustentabilidade fiscal e fortalecimento institucional. Isso é especialmente relevante em países como a Argentina e o Brasil, que registram uma alta preferência pelos gastos públicos correntes (BID, 2019).

Como resultado, estudos recentes (entre outros BID, 2019) mostram um viés contra os gastos de capital na América Latina (o hoje é mais importante que o futuro) fortemente associado com problemas de inconsistência dinâmica e economia política (desigualdade social e baixa confiança no governo pressionam para gastos redistributivos e aumentam o gasto corrente).

É necessário esclarecer que os governos de nossos países enfrentam este desafio em situações fiscais muito diferentes (BID, 2019). Alguns com sua capacidade muito limitada de ação (como Argentina e Brasil) e outros com maior grau de liberdade (como Chile, Panamá ou Uruguai).

De tal forma que as recomendações de modelos de reestruturação do Estado para melhorar seu desempenho devem ser adaptadas a essas realidades. Alguns conceitos em voga, como a governança multinível, a coordenação intersetorial e Governo Aberto (CEPAL, 2018a)²¹ são caminhos a seguir, mas em momentos e formas diferenciadas nos diferentes países (BID, 2019).

Veremos nos próximos capítulos o caso do Chile, considerado por várias instituições internacionais como o estado mais eficiente da América Latina (BID, 2005²²; OECD/CEPAL/CAF, 2018), mas que enfrenta muitos desafios para responder ao novo cenário econômico e social.

²⁰ Servicio Civil (2017): “Alta Dirección Pública Camino a la Profesionalización del Estado (2003-2017), Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile.

²¹ CEPAL (2018a): “Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe. Un gobierno abierto centrado en el ciudadano”, enero de 2018, ILPES, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

²² BID (2005): “La política de las políticas públicas”, Ideas para el Desarrollo de las Américas, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. USA.

3. Reformas institucionais para novos desafios: o caso do Chile

Enquanto para o BID (2019) o Chile continua a ser o país latino-americano com a menor ineficiência (apenas 1,8% do PIB em comparação com a média latino-americana de 4,4%), há uma percepção de que existe um amplo espaço para melhorias, especialmente na implementação de programas e sua relevância para o investimento regional.

Para o IMD e o BID (2019), os países latino-americanos, incluindo o Chile, têm sérios problemas para implementar as reformas propostas. Isso pode ser porque a nova governança para o desenvolvimento exige melhores habilidades analíticas e de previsão para elaborar planos de ação pública, ao mesmo tempo em que demanda uma grande capacidade de implementação e avaliação de tais políticas, para que não sejam estéreis.

A continuidade das principais políticas nacionais e a estabilidade das instituições democráticas têm sido fundamentais para o sucesso econômico do país nas últimas três décadas²³, mas isso não significa que os diferentes governos, os intelectuais e o povo chileno não permaneçam pressionando por melhoras na eficiência do estado e pelo resgate de seu papel estratégico e insubstituível no processo de desenvolvimento (Skilling, 2007)²⁴, especialmente para que o Chile supere a armadilha dos países de classe média (Foxley, 2012²⁵; OCDE/CEPAL/CAF de 2019²⁶).

De fato, a reforma do Estado no Chile tem sido objeto de intenso debate durante duas décadas, sendo objeto de estudo e propostas dos principais centros do pensamento nacionais, organizados em consórcios transversais que reuniram grande número de especialistas do setor público e universitário (CEP, 2018 e CEP, Chile 21, Espaço Público e LYD, 2018)²⁷. A influência dos chamados *tecnopols* ou tecnocratas econômicos²⁸ com responsabilidade política é evidente nesse processo (BID, 2005).

Assim, a primeira tentativa de reforma abrangente foi registrada no início da primeira década do século XXI por meio de um consórcio liderado por grupos de pensamento de diferentes orientações políticas. Naquele momento, eles formulam o seguinte diagnóstico: *no Chile, as instituições são governadas por leis anacrônicas que dificultam sua adaptação às prioridades políticas. Enquanto no setor privado, a organização se adapta à estratégia no*

²³ Ver *The Economist*, edição 29 de setembro de 2018.

²⁴ Skilling, D. (2007). Preparándonos para el futuro: algunas perspectivas desde Nueva Zelanda. En EXPANSIVA /CEP (ed.) Institucionalidad para el desarrollo: Los nuevos desafíos. Santiago de Chile.

²⁵ Foxley, Alejandro (2012): “La trampa del ingreso medio. El desafío de esta década para América Latina”, CIEPLAN, Primera edición, agosto de 2012, Santiago de Chile.

²⁶ OCDE/CEPAL/CAF (2019). “Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición”. Paris: OCDE Publishing.

²⁷ CEP, Chile 21, Espacio Público y LYD(2018): “Gestión de personas en el Estado”, Santiago de Chile, diciembre de 2018.

²⁸ Sobre Tecnopols ver Williamson (1994).

setor público é mais frequentemente a estratégia se encaixar numa ordem institucional excessivamente rígida e "normativista" (Marshall e Waissbluth, 2007)²⁹.

Acrescenta-se que o cenário a que o Estado chileno deve responder mudou substancialmente, dado:

- a) A redução de sua presença na provisão de bens públicos (saúde, educação, infraestrutura, assistência social, etc.);
- b) O surgimento de questões transversais e muito mais complexas (meio ambiente, ordenamento do território, qualidade de vida urbana, etc.); e
- c) Um aumento nas demandas e expectativas dos cidadãos.

Para o *Consortio para la Reforma del Estado* (2009)³⁰, o Chile precisa de um Estado de classe mundial para alcançar o desenvolvimento. Trata-se de uma grande transformação institucional: "*redesenhar os serviços públicos em torno do cidadão que os utiliza*". O que requer um governo aberto multinível com alta coordenação estratégica de longo prazo no sistema público e com outros agentes territoriais, com decisões de investimento público baseadas em evidências científicas e conhecimento e integração das preferências do cidadão.

Desde então foram registrados muitos avanços na gestão da política fiscal e monetária, a regulação das atividades financeiras e fundos de pensões, os acordos de livre comércio, a reforma do processo penal, a arrecadação de impostos e a regulação dos novos mercados. Para alcançar estes resultados, foi necessário alcançar um alto consenso na classe política e manter uma grande sintonia com a opinião pública.

A "metodologia" utilizada é semelhante a que países europeus utilizaram três décadas atrás: de pactos, que no caso do Chile foram chamados "Acordos Nacionais"³¹. Os consensos nacionais e os projetos de reforma são básicos, mas não garantem um resultado adequado (eficaz e eficiente), porque se trata de problemas mais complexos em espaços públicos onde o governo não tem o monopólio do poder (Aguilar, 2007)³².

De fato, para o constitucionalista José Luis Cea (2017), a obsolescência do Estado nacional se deve essencialmente ao seu desejo de gerir as suas relações com a sociedade, com base numa visão fragmentada, homogênea e simplista de uma realidade que está se tornando cada vez mais sistêmica, heterogênea e complexa.

²⁹ Marshall, Jorge y Waissbluth, Mario (2007): "Reforma del Estado en Chile: Una oportunidad", en Foco 122, EXPANSIVA, Santiago de Chile.

³⁰ Consortio para la Reforma del Estado (2009): "Un mejor Estado para Chile. Propuestas de modernización y Reforma", Santiago de Chile.
³¹ Atualmente o Governo Piñera deu início a cinco grandes acordos: Infância, Segurança Pública, Saúde, Desenvolvimento Integral e Regional de La Araucanía.

³² Aguilar Villanueva, Luis (2007): "Gobernanza y gestión pública", Fondo de Cultura Económica, México.

Dessa forma, as reformas do Estado continuaram, seguindo as diretrizes do Programa do Governo de Bachelet (2013)³³. As reformas colocaram ênfase em: direção nacional de avaliação (para avaliar 100% dos programas públicos durante o seu mandato), novo tratado para o emprego público, aperfeiçoamento do sistema de alta gestão pública, agenda digital, probidade e transparência, governança corporativa de empresas públicas e confiança em estatísticas públicas.

O governo de Michelle Bachelet (2014-2018) plantou também uma mega reforma do Estado ao transformá-lo de unitário centralizado a unitário descentralizado através de uma reforma constitucional. Assim, em 2017, a classe política, representada no Parlamento, tomou uma decisão histórica para melhorar a capacidade de resposta do Estado às necessidades dos cidadãos: a aprovação da reforma constitucional e as suas leis orgânicas de descentralização (2018) que modificarão substancialmente o Estado Nacional a partir da eleição dos governadores regionais em outubro de 2020.

Embora o governo nacional seja o protagonista da mudança, um papel fundamental pertence às comunidades regionais e a seus principais agentes. A experiência dos países federativos próximas mostra que a descentralização é um meio e que, ainda que a eleição de governadores regionais e a transferência de mais poderes e recursos seja indispensável, nada pode substituir a iniciativa dos seus principais atores regionais, até agora sufocada por um sistema de incentivos nacionais que impede sua efetiva coordenação em torno dos objetivos de desenvolvimento territorial.

A governança regional do desenvolvimento que será construída a partir da eleição democrática de governadores regionais vai significar uma mudança radical na forma como, até agora, funciona a ação do Estado nos territórios. De forma que os novos governos regionais, confrontados com os seus próprios desafios, deverão, com o apoio do governo nacional, estabelecer um sistema de incentivos adequados para os diferentes atores do desenvolvimento.

As universidades regionais deverão gerar conhecimento e profissionais interdisciplinares para tratar das principais questões e desafios complexos, abrangentes e sistêmicos de cada região. Os governos regionais devem alocar recursos não só para estimular a gestão do conhecimento e formação de quadros profissionais adequados, mas também criar instituições capazes de aproveitar essas contribuições na tomada de decisões e gestão de programas. A tarefa é semelhante para as empresas regionais, que terão a oportunidade de

³³ Bachelet, Michelle (2013): “Chile de todos. Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018”, Santiago de Chile.

dispor de bens públicos para melhorar sua eficiência e proposta de valor, além de contribuir com suas experiências de gestão.

Seguindo os conceitos do BID (2018), pode-se dizer que o estado chileno tem sido tecnicamente eficiente até agora ("faz bem as coisas"), mas provavelmente tem baixa eficiência alocativa, ou seja, "faz bem as coisas erradas". Com a descentralização, um Estado mais próximo do povo e mais participativo deve reduzir essa miopia.

No entanto, passar da prática ineficiente de gastar recursos alocados de forma centralizada para projetar, socializar e implementar uma estratégia regional deliberada de maneira descentralizada e por pessoal altamente qualificado não é uma tarefa simples, nem é realizada da noite para o dia. A observação de que a organização setorial do aparato público sobrevive à descentralização, como mostram os estados federativos da América Latina (Brasil, Argentina e México), alerta para a magnitude e a natureza da tarefa. A seguir, colocaremos o foco em duas áreas complementares e interativas: as dificuldades cognitivas e as dificuldades administrativas para melhorar a eficiência das políticas públicas.

4. Conhecimento interdisciplinar para um Estado mais eficiente

É comum argumentar-se que as maiores inovações tecnológicas e empresariais estão associadas à cooperação e interação de múltiplas disciplinas que ajudam a moldar novos campos de estudo e geram novos conhecimentos (Florida, 2010³⁴, Klein, 2013³⁵). A própria Internet é entendida como uma criação histórica da confluência de múltiplos conhecimentos e instituições: da pesquisa científica básica à militar e a contracultura libertária (Castells, 1999)³⁶.

A chamada polinização cruzada interdisciplinar é entendida como um avanço na compreensão de problemas complexos (Pombo, 2013)³⁷ com base na existência de conhecimento disciplinar de qualidade (León, 2015)³⁸. De tal forma que o conceito de interdisciplinaridade visa, precisamente, avançar na unificação do conhecimento oriundo de diferentes vertentes, a fim de alcançar uma compreensão mais abrangente da realidade³⁹, o que permite intervenções mais bem sucedidas sobre esta. Pombo (2013: 43) destaca os

³⁴ Florida, Richard (2010): "La clase creativa", Paidós, España.

³⁵ Klein, Julie T. (2013): "The state of the field. Institutionalization of Interdisciplinarity", *Issues in Interdisciplinary Studies*, 31, pp. 66-74.

³⁶ Castells, Manuel (1999): "Internet y la Sociedad Red", Lección inaugural del programa de doctorado sobre la sociedad de la información y el conocimiento, UOC, Universidad Oberta de Catalunya, España.

³⁷ Pombo, Olga (2013): "Epistemología de la interdisciplinariedad. La construcción de un nuevo modelo de comprensión", *Interdisciplina I*, Número 1, p. 21-50.

³⁸ León Duarte, (2015): "La práctica interdisciplinaria aplicada al estudio de la comunicación y la información mediada por tecnología digital", *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, Vol. 4, Número 8, Julio-diciembre de 2015.

³⁹ Pombo (2013: 25) fundamenta o caráter progressivo dos conceitos de multidisciplinariedade, interdisciplinaridade e transdisciplinaridade ao defender que: "A ideia é que as três palavras, todas da mesma família, devem ser pensadas em um continuum que vai da coordenação à combinação e desta à fusão".

esforços da teoria de sistemas e teoria construtivista de Piaget e a tendência para se deslocar do modelo de árvore hierarquizados das ciências de Descartes para *"um modelo de rede, em complexa constelação, onde não há mais hierarquias, vinculações privilegiadas"*.

Esse novo modelo, tão bem-sucedido no campo empresarial global, no entanto, ainda não atinge o sistema público dos países latino-americanos, onde ainda experimentam-se os custos de abordagens especializadas de geração de conhecimento sobre questões integrais, que impedem intervenções de políticas públicas mais bem-sucedidas.

Neste sentido, Pombo (2013: 29), seguindo Oppenheimer (1954)⁴⁰, destaca os custos da superespecialização da ciência, quando argumenta que: *"embora necessária, a especialização foi feita à custa de grandes sacrifícios e altos custos, tanto do ponto de vista da cultura dos homens da ciência, quanto do ponto de vista das novas formas de estrutura institucional da atividade científica. Isso levou a uma institucionalização absolutamente devastadora do trabalho científico e da qual estamos agora sofrendo as consequências"*.

A superespecialização é amplamente associada com a fragmentação do conhecimento científico experimentada no século XX que deu lugar à disciplinariedade e ao cartesianismo, ensinados com particular rigor nas disciplinas de ciências sociais no século passado (Boisier, 1997)⁴¹.

Para Sergio Boisier (1998), há décadas o principal economista regional da CEPAL, as categorias mentais da economia neoclássica impedem a compreensão dos complexos fenômenos do desenvolvimento, considerados como uma emergência sistêmica. Nessa mesma linha, o BID (2019: 355) adverte sobre *"uma abordagem fragmentada e muitas vezes ineficaz das políticas públicas"*. A OCDE (2011)⁴² também sugeriu que o Chile avance em direção a um paradigma mais integral de desenvolvimento para fundar suas políticas públicas.

Boisier diz que os poucos sucessos das políticas públicas territoriais se devem a modelos mentais⁴³ inadequados de intervenção e que é preciso construir um novo conhecimento para estabelecer intervenções inteligentes, que dependem do poder cognitivo e político (Boisier, 1998)⁴⁴. Um conhecimento interdisciplinar para conhecer as realidades locais e os sistemas de incentivos (restrições e oportunidades) que estas oferecem aos seus

40 Segundo Oppenheimer (1955: 55) "se desenvolvem as disciplinas especializadas como os dedos da mão: unidos na origem, mas depois em contato algum".

41 Boisier, Sergio (1997): "El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial", Documento 97/37, ILPES, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

42 OCDE (2011): "Mejores políticas para el Desarrollo", Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OECD Publishing, Paris.

43 Representações sociais ou crenças.

44 Boisier, Sergio (1998): "Post-scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales", Revista EURE, V. 24, Número 72, Septiembre de 1998, Santiago de Chile.

agentes, ou seja, as suas instituições ou regras do jogo, como condição para uma política econômica adequada (Rodrik, 2007)⁴⁵.

Contudo, vários autores argumentam que os sistemas de gestão do conhecimento também funcionam como "guildas" ou sistemas de poder disciplinar que têm seus próprios códigos, instituições e rituais. De fato, Pierre Bourdieu (2003)⁴⁶ mostrou através de pesquisa empírica como as diferentes profissões geram estilos de vida e perspectivas particulares sobre a realidade social ("habitus"), legitimando a organização setorial dos sistemas tecnoburocráticos do Estado, aqueles que acabam gerando políticas públicas dessa natureza e com essa orientação (Correa, 2001)⁴⁷.

Segundo Bourdieu (2003), os agentes de cada disciplina científica têm um "habitus" particular:

"Um sistema de disposições, atitudes ou inclinações adquiridas, duráveis e transferíveis para geram e classificam ações, percepções, sentimentos e pensamentos nos agentes sociais de uma certa maneira, geralmente escapando à consciência e à vontade."

Portanto, Bourdieu (2003: 16) sustenta a necessidade de confrontar a realidade socioeconômica por meio de uma análise sistêmica e sensível ao contexto geográfico e histórico, quando argumenta que:

"Posto que o mundo social está presente em sua totalidade em cada ação 'econômica', deve dotar-se de instrumentos de conhecimento que, longe de colocar entre parênteses a multidimensionalidade e a multifuncionalidade das práticas, permitam a construção de modelos históricos capazes de dar razão com rigor e parcimônia das ações e instituições econômicas, como são apresentadas à observação empírica".

Palma (1985: 47)⁴⁸ alerta previamente sobre a importância das profissões e das disciplinas científicas na rigidez para avançar em direção a visões abrangentes dos problemas sociais e do desenvolvimento, afirmando que:

"Os técnicos de cada setor percebem e abordam os problemas sociais a partir de sua própria perspectiva, tanto metodológica quanto prática, atribuindo relevância de acordo com esses critérios".

Recentemente, o Prêmio Nobel de Economia de 2018, Paul Romer, fez uma forte crítica ao progresso lento da macroeconomia nas últimas três décadas, mais preocupados com

⁴⁵ Rodrik, Dani (2007): "One Economics, Many Recipes. Globalization, Institutions, and Economic Growth", Princeton University Press, USA.

⁴⁶ Bourdieu, Pierre (2003): "Las estructuras sociales de la economía", Anagrama, Madrid, España.

⁴⁷ Correa, Germán (2001): "Descentralizar el Estado desde la Región. Organizar la oferta gubernamental desde la demanda regional/local". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago de Chile.

⁴⁸ Palma, Eduardo (1985): "La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad", ILPES-CEPAL, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile.

as formulações matemáticas dos fatos e, em particular, a sua incapacidade para antecipar crises econômicas. Para os fins deste artigo, enfatiza-se um aspecto da crítica de Romer: que a pesquisa empírica foi substituída como um critério de verdade pela autoridade dos líderes do "campo" do conhecimento, levando a uma ortodoxia que não se preocupa em provar suas suposições (ver Rodrik, 2013b⁴⁹, Romer, 2016⁵⁰). Ou seja, a comunidade macroeconômica funcionaria mais como uma profissão do que como disciplina científica preocupada em compreender esta realidade, mostrando pouca autocrítica⁵¹ e falta de interesse no conhecimento de outras disciplinas, como argumentado por economistas como o North (2007)⁵² e Rodrik (2013b). Clark (1983)⁵³ chama esta postura de "interesses acadêmicos organizados", que sustentam o conceito clássico de universidade, caracterizado por lógicas autônomas da comunidade científica para validar o conhecimento, como expõe Khun (1997)⁵⁴. A relevância desse problema é evidenciada pelo fato de a economia ser uma das disciplinas mais influentes nas políticas públicas nas últimas décadas (*tecnopols*, segundo Williamson, 1994⁵⁵). No entanto, a visão disciplinar e parcial da realidade é comum a muitas outras disciplinas, uma vez que responde à progressiva fragmentação e hiperespecialização do conhecimento.

Uma parte importante dessa produção de conhecimento especializado na América Latina alimenta-se da sua conexão com o sistema global, negligenciando a sua contribuição para o ambiente em que está inserida, nacional ou regional, e raramente respondendo às suas demandas, como a OCDE demonstrou (2007)⁵⁶ há mais de uma década:

"Poucas instituições de ensino superior concentram suas estratégias com vistas a contribuir para o desenvolvimento da região em que estão localizadas. Particularmente para as universidades mais antigas ou aquelas que têm um perfil de pesquisa marcante, e que se concentram mais na sua reputação e na busca de conhecimento, sem considerar seu entorno imediato".

De tal forma que existe uma responsabilidade importante no sistema de ensino superior na América Latina na formação de quadros do sistema público que possuam a capacidade de compreender as complexidades das realidades nacionais e regionais, a fim de

⁴⁹ Rodrik, Dani (2013b): "¿Para qué sirven los economistas?" en Project Syndicate, datado el 10 de mayo de 2013, disponible en web: www.project-syndicate.org

⁵⁰ Romer, Paul (2016): "The trouble with macroeconomics" disponible en https://law.yale.edu/system/files/area/workshop/leo/leo16_romer.pdf

⁵¹ "O problema não é tanto que os macroeconomistas digam coisas que são inconsistentes com os fatos. O problema de verdade é que outros economistas não se importem que os macroeconomistas não se importem com os fatos... Admitamos que nossas crenças estão nos matando" (Romer, 2016).

⁵² North, Douglass C. (2007): "Para entender el proceso de cambio económico", Grupo Editorial Norma/ Economía Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia. Original inglés de 2005 (Understanding the Process of Economic Change, Princeton University Press, USA).

⁵³ Clark, Burton (1983): "The Higher Education System", University of California Press, Berkeley, USA.

⁵⁴ Kuhn, Thomas S. (1997): "A estrutura das revoluções científicas", Perspectiva, Brasil.

⁵⁵ Williamson, John (1994): "In search of a Manual for tecnopols" en Williamson: The political economy of policy reform, Institute of International Economics, Washington D.C., USA.

⁵⁶ OCDE (2007): "Higher Education and Regions: Globally Competitive, Locally Engaged", Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OECD Publishing, Paris.

conceber e implementar políticas públicas mais eficazes e eficientes. O que começa a acontecer no Chile em meio a uma reforma do Estado que obriga os sistemas tecnocráticos e burocráticos a uma gestão mais integrada e coordenada do território⁵⁷.

Diversos programas de pós-graduação e de capacitação de alto nível nos países e na região da América Latina buscam oferecer um treinamento mais abrangente e compatível com os desafios de compreender e administrar o desenvolvimento. No caso do setor público latino-americano, a tradição da CEPAL destaca-se através de cursos de formação do ILPES que abordam muitos dos assuntos interdisciplinares já mencionados.

Assim, os avanços na eficiência da gestão intersetorial dependem das capacidades de análise multidimensional de problemas complexos (especialmente na área social) que, por sua vez, são nutridos pelos ensinamentos destas intervenções sociais, que muitas vezes procuram produzir mudanças profundas no comportamento dos beneficiários (FSP, 2013⁵⁸ e 2017⁵⁹).

A experiência chilena de superação da pobreza através de uma gestão intersetorial coordenada, mostra que a eficácia da política pública depende de uma compreensão profunda de um problema em seu contexto histórico. Assim, para FSP (2017: 8), apesar do inegável progresso resultante de uma melhoria na relação entre o Estado e as famílias vulneráveis e no padrão geral de vida da população, a superação da pobreza multidimensional está limitada no Chile devido a uma superestimação das causas internas da pobreza.

Para Kalegaonkar e Brown (2000)⁶⁰, a maneira como os problemas são definidos e como se planejam as soluções são cruciais na gestão intersetorial porque afetam a forma e o conteúdo dos acordos de cooperação. A Figura 1.1 a seguir mostra a continuidade da gestão do conhecimento interdisciplinar.

⁵⁷O sistema universitário do estado Chileno foi recentemente reformado para dar resposta às necessidades do processo de descentralização e em particular, das políticas públicas regionais, o que tem gerado incentivos para a geração de conhecimento interdisciplinar (Vergara y Von Baer, 2019).

⁵⁸ FSP (2013): “Umbralles sociales para Chile. Una nueva mirada sobre la pobreza”, Fundación Superación de la Pobreza, Santiago de Chile.

⁵⁹ FSP (2017): “Umbralles sociales para Chile. Desafios para la política social”, Fundación Superación de la Pobreza, Santiago de Chile

⁶⁰Kalegaonkar, Archana and Brown, David (2000): “Intersectoral Cooperation: Lessons for Practice”, Institute for Development Research, Boston, USA.

Figura 1.1: Continuum da coordenação à fusão (Pombo, 2013)

5. Gestão intersetorial para um Estado mais eficiente

A dificuldade de inovação social ou de reformas para melhorar a eficiência do governo é expressa não só ao nível de formulação de políticas, mas também na sua implementação, uma vez que, de acordo com Palma (1985: 48), são os recursos humanos de campo que as implementam. Para este cientista político da CEPAL, o peso das práticas burocráticas é enorme:

"Há uma mentalidade setorial enraizada há décadas, cuja superação só é possível através de um esforço de formação e treinamento muito importante, para o qual é exigido não só a vontade política e as decisões administrativas, mas também uma cuidadosa preparação de seus cursos e programas. É necessário 'pensar' intersetorialmente para realizar políticas desse conteúdo".

A cultura do Estado nacional (von Baer e Vergara, 1984)⁶¹ e seus entraves administrativos (Mendoza, 2016)⁶² tornam as mudanças institucionais particularmente difíceis. Porque, como Alexis de Tocqueville⁶³ advertiu, já em 1835:

"Uma vez que a centralização administrativa está em andamento há algum tempo, o mesmo poder que a fundou, se mais tarde quiser destruí-la, será sempre incapaz de fazê-lo.... A centralização administrativa assume uma habilidosa organização de autoridade; forma uma máquina complicada na qual todas as engrenagens são acopladas e fornecem suporte mútuo".

E sobre o peso político da cultura burocrática, Tocqueville disse sucintamente que:

"Os mesmos homens que, de tempos em tempos, derrubam um trono e pisoteiam uma raça de reis se inclinam mais e mais obsequiosamente diante da menor ordem de um empregado".

⁶¹ Von Baer, Heinrich y Vergara, Patricio (1984): "Los problemas del Medio Ambiente y el Centralismo son de Origen Cultural", Revista Ambiente y Desarrollo, (I). p. 161-162.

⁶² Mendoza, Ramiro (2016): "El Estado, la Institucionalidad, el Municipio". Exposición en la Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago de Chile, 21 de enero de 2016.

⁶³ Tocqueville, A. (1835). La Democracia en América. México: Fondo de Cultura Económica.

A evidência internacional mostra que a tarefa de reformar as práticas do sistema público não será fácil, já que o estado nacional procura constantemente garantir a compatibilidade das suas políticas e instituições e, para isto, reproduz um conjunto de princípios e práticas centralistas que são um freio ao desenvolvimento do país (PNUD-Chile, 2009)⁶⁴, pois reduzem a eficiência do Estado (BID, 2019). Portanto, enquanto não se inovar em políticas públicas para enfrentar novos problemas em novos cenários de distribuição do poder, as "práticas" dos atores permanecerão sendo as mesmas que foram bem sucedidas para lidar com velhos problemas, mas eles não resolvem os atuais (PNUD Chile, 2009).

De fato, a crescente complexidade dos problemas econômicos e sociais levou a novas conceituações multidimensionais que fundamentam uma ação pública mais abrangente para aumentar a eficiência do governo e prestar um melhor serviço aos cidadãos. De acordo com a Comissão Europeia (2016: 9)⁶⁵: "*a experiência mostra que se requer a colaboração entre os diferentes níveis de governo para o fornecimento de bens e serviços públicos de qualidade*".

A intersetorialidade da gestão pública é uma das respostas a este desafio, mas só é eficaz com uma mudança cognitiva e comportamental dos gestores e implementadores de políticas. Um gasto "mais inteligente" requer instituições inteligentes em toda a cadeia de decisões públicas, capazes de identificar as eficiências técnicas e alocativas, de modo a "fazer bem coisas que são estrategicamente mais produtivas". A política baseada em evidência e as instituições que a sustentam são essenciais para esta tarefa para os vários níveis de tomada de decisão pública, particularmente ao nível de implementação (BID, 2019).

De acordo com Cunill-Grau (2015)⁶⁶, a prática da intersetorialidade é extremamente difícil no Brasil pela tradição setorial a qual se sobrepõem duas "camadas" de poder: o poder das corporações setoriais e o poder político-partidário, com as práticas de "distribuição" de secretarias (o equivalente aos ministérios) para assegurar a estabilidade da coalizão governamental. Por essa razão, a coordenação intersetorial alcança poucos resultados quando é realizada em cenários de programas já elaborados, com orçamento já definido e com tradição de execução setorial.

A seguir, são identificadas duas formas de avançar na intersetorialidade da gestão pública:

⁶⁴ PNUD-Chile (2009): "La manera de hacer las cosas". Informe de Desarrollo Humano en Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Santiago de Chile.

⁶⁵ Comisión Europea (2016). Apoyo a la descentralización, la gobernanza y el desarrollo local a través de un enfoque territorial. Documentos de referencia 23, Bruselas, diciembre de 2016.

⁶⁶ Cunill-Grau, Nuria (2014): "La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual", en Revista Gestión y Política Pública, Volumen XXIII, Número 1, 1 semestre de 2014, Pp. 5-46.

- a) Uma política de gradualismo, que vai da colaboração generalizada de programas e serviços públicos à integração, em casos altamente qualificados e indispensáveis.
- b) Experimentação social, através de experiências de programas pilotos de gestão pública intersetorial a serem realizados em determinados territórios.

Em ambos os casos, o planejamento da mudança institucional é fundamental, desde as etapas de concepção (considerando experiências similares), passando pelo acompanhamento e sistematização de experiências, até as instâncias de avaliação e feedback.

6. Gradualidade da intersetorialidade pública

A presente análise deve começar por distinguir os casos em que a gestão intersetorial agrega valor e aqueles em que não é necessária ou essencial. Para isso, é fundamental perguntar se o problema a ser enfrentado tem multicausalidade e, conseqüentemente, requer uma abordagem integral. Só então faz sentido promover a coordenação entre os setores para gerar sinergia a partir dos recursos de cada setor (Kalegaonkar e Brown, 2000). De tal forma que as práticas intersetoriais no setor público estão associadas à busca de um tratamento integral de um problema específico, geralmente caracterizado pela complexidade.

Um segundo requisito é a economia política da coordenação. Se uma instituição ou setor do governo tem autoridade legal sobre um determinado problema, os custos políticos da ação intersetorial podem ser muito altos, enquanto se houver competências partilhadas, a coordenação é facilitada.

Assim, a coordenação interinstitucional tem diferentes graus e estratégias de acordo com os objetivos perseguidos pela respectiva política pública e as capacidades políticas e técnicas das instituições envolvidas. Corbett e Noyes (citados por Cunill-Grau, 2014) distinguem os seguintes tipos de relação: comunicação, cooperação, coordenação, colaboração, convergência e consolidação. Para esses autores, essas são etapas que devem ser atendidas antes de avançar para estágios mais elevados de integração intersetorial. O Quadro 1.1 fornece uma tipologia mais detalhada.

Quadro 1.1 Tipos de integração intersetorial

Colaboração	Convergência	Consolidação	Integração
Padrões de Qualificação de Pessoal	Disposições contratuais para a transferência e alocação de fundos	Planos e orçamentos multiagências /multiáreas/ multidisciplinas	Acordos formais entre serviços
Formulários/processos de solicitação únicos	Acordos contratuais com uma “Agência Líder”	Equipes inter-agências para o fornecimento contínuo dos serviços	Metas e objetivos compartilhados claramente definidos
Protocolo de gerenciamento de casos comuns	Aportes orçamentários/recursos compartilhados (Pooled resource)	Planejamento entre agências mesclado/ divisão do trabalho/ responsabilidade	Legislação que requer associação entre agências
Administração funcional centralizada		Capital humano / ativos físicos fixos compartilhados	Fusão de alguns sistemas de gestão. Fundos compartilhados.
Autoridade de coordenação/(re) programação de TIC			Arranjos comuns de governança
			Enfoque conjunto para a capacitação, informação e finanças

Fonte: Tomado de Cunill-Grau, 2014

De tal forma que, a coordenação da ação pública, que se baseia em uma visão multidimensional e abrangente dos problemas a serem abordados, gera programas já consideram os mecanismos de execução coordenados e que podem proporcionar maior eficiência. Para isso, é imprescindível avançar em uma visão histórica (que considere as condições no tempo e no espaço) e integral dos problemas a serem abordados pelas políticas públicas.

Para PNUD-Chile (2009: 14), os países em transição para o desenvolvimento enfrentam novos e mais complexos problemas para os quais a organização do Estado e as

políticas de sucesso do passado não são muito eficazes: *"neste cenário, a integração e coordenação dos atores se tornam centrais"*.

É assim que há pouco mais de uma década a classe política chilena entende que a proteção social é um problema que deve ser enfrentado a partir de seus múltiplos determinantes e conseqüências. A partir disto, em 2008, foi criada uma lei que institucionaliza um sistema que coordena os esforços de diversos ministérios e serviços públicos em um movimento no sentido de atingir uma integralidade da ação na família e no espaço local. A então presidente, Michelle Bachelet (2008)⁶⁷, a justifica assim:

A multidimensionalidade do desenvolvimento pessoal, familiar e social requer ações e benefícios sociais abrangentes e intersetoriais que, com base em uma necessidade específica de proteção social, possam influenciar positivamente nas demais. A integralidade é justificada porque se exige abordar simultaneamente mais de uma necessidade de proteção social; a intersetorialidade é justificada porque a prestação de serviços que são necessários provém de diferentes instituições ou setores da administração do Estado, que devem articular-se adequadamente para prestar serviços e conceder os benefícios que as pessoas e suas famílias precisam para estar protegidos dos riscos e contingências que os afetam ao longo do seu ciclo de vida.

É importante salientar que, acompanhando esta mudança na governança, começa a tomar forma uma mudança cognitiva na sociedade chilena sobre o conceito de pobreza, que impulsiona a gestão intersetorial. Na verdade, alguns anos mais tarde o sistema público lança um novo sistema de medição da pobreza, a pobreza multidimensional, que dá suporte a uma gestão mais integrada do Estado para ela.

Mais especificamente, a partir daí todo o sistema de proteção social alinha os diferentes serviços públicos associados a cada dimensão (renda, habitação, saúde, educação, segurança, meio ambiente) no território (município), estabelecendo uma interface permanente do Estado com as famílias vulneráveis através de um agente profissional. O sistema é retroalimentado a nível individual através de um Registro Social de Lares, e a nível estatístico com uma pesquisa nacional (CASEN) que a cada 2 anos mede o progresso na superação da pobreza multidimensional. Isto é, mede especificamente os resultados da gestão do Estado em cada dimensão da pobreza⁶⁸. É uma forma de responsabilização pelo desempenho do sistema público setorial ligado à superação da pobreza.

No entanto, a mudança de visão sobre a pobreza não se refere apenas à maneira de compreendê-la ou medi-la e, conseqüentemente, planejar políticas públicas para abordá-la

⁶⁷ Romer, Paul (2016): "The trouble with macroeconomics" disponible en https://law.yale.edu/system/files/area/workshop/leo/leo16_romer.pdf

⁶⁸ Os programas Chile Solidario e agora Familias, a pesar de seus evidentes êxitos na superação da pobreza tem sido criticados por seus mecanismos centralistas de controle que impedem a geração de capacidades locais e o atendimento das necessidades mais específicas (Cabrero y Zabaleta, 2009, citados por Cunill-Grau, 2014).

com maior eficácia. O foco nas causas da pobreza, essencial para definir o desenho das políticas públicas e seu grau de intersectorialidade, também está em discussão na comunidade de especialistas e tecnopols. Para a influente Fundación Superación de la Pobreza, a pobreza no Chile é um problema relacional mais do que um problema familiar⁶⁹ (FSP, 2017: 1). Para comprovar isso, a Fundação distingue quatro causas centrais:

- a) o centralismo político-administrativo de nosso país;
- b) práticas que segregam pessoas em situação de pobreza em certos bairros ou territórios, escolas, centros de saúde ou empregos;
- c) a falta de participação das pessoas nas decisões que os afetam, etc.
- d) políticas de assistência que também estigmatizam e rotulam as pessoas.

Como se observa, o novo olhar sobre a pobreza dá um papel fundamental às próprias famílias vulneráveis (“sem a participação não há superação”) no ciclo de políticas públicas e não apenas em seu último estágio e para responder aos interesses específicos de cada programa (FSP, 2017: 11). A política social é uma maneira de construir a sociedade e estabelecer formas de se relacionar com os cidadãos afetados. Essa nova abordagem também busca melhorar a qualidade e a abrangência dos serviços sociais, melhorando o tratamento e o respeito pelas famílias vulneráveis, sujeitas a práticas de segregação.

Estas duas sugestões de políticas públicas, resultantes da aplicação à situação no Chile de um quadro conceitual de "capacidades" e de direitos humanos, tem implicações decisivas sobre o modelo de gestão intersectorial adotado e sobre as metas a serem alcançadas pelo sistema de proteção social. Significa, em primeiro lugar, avançar da Convergência para a Consolidação e, em alguns aspectos, para a Integração dos subsistemas de proteção social. Mas, acima de tudo, significa aproveitar a nova fase de descentralização do país entendida como um processo de mudança institucional em que o Estado modifica sua *“cultura centrada no procedimento para uma cultura centrada no usuário e que deixa de ser pensada de forma unilateral de um ator que se sobrepõe sem ouvir, conhecer e dialogar com os outros para o cumprimento de sua missão”* (Serrano, 2011: 21)⁷⁰.

Por esta razão, a eleição de governadores regionais em Outubro de 2020, que vai mudar radicalmente o eixo da governabilidade, tornará imprescindível que cada região por si

69 Para FSP (2017) “a pobreza é um assunto que compromete toda a sociedade” ... As expressões subjetivas e objetivas da pobreza nos interpelam a todos, porque direta ou indiretamente, todos sem exceção estamos envueltos em sua vivência, geração e persistência”.

70 Serrano, Claudia (2017). Políticas de descentralización y desarrollo territorial recomendadas por la OCDE. En Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado: Descentralización 2.0 Construyendo la gobernanza regional que Chile necesita: un desafío país. Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.

mesma faça um esforço sistemático para "repensar suas instituições" de desenvolvimento, ou seja, redesenhar o seu próprio modelo de gestão territorial⁷¹.

7. Experiências piloto de gestão pública intersetorial

Nos cenários de "liquidez" do poder nas democracias latino-americanas, os tomadores de decisão se orientam menos com vistas ao longo prazo, de modo que não se espera que estejam disponíveis para mudanças estruturais que não sejam urgentes, obrigatórias e com resultados de médio prazo ou longo prazo.

Por esta razão, as transformações institucionais de certa magnitude requerem experimentação prévia para obter o aprendizado essencial que permita melhorar seus mecanismos de projeto e execução e ter uma estimativa mais realista de seus impactos. Nenhuma autoridade democrática está disposta a se aventurar em território desconhecido.

Daí a importância da implementação de projetos piloto (*RCT, Randomized Controlled Trials*) de políticas baseadas *in loco* (PBP, na sua sigla em inglês), que geram cooperação horizontal e multinível, permitindo que a administração pública se adapte às oportunidades e necessidades dos diferentes territórios.

A experiência chinesa de forte desenvolvimento econômico demonstra o poder da experimentação em alcançar uma mudança transformadora, mesmo em um ambiente burocrático, autoritário e rígido, e apesar de forte oposição política. De fato, os experimentos em larga escala estimularam a aprendizagem de políticas e a expansão econômica de maneira efetiva naqueles setores em que as elites políticas poderiam se beneficiar do apoio a novos tipos de atividade empresarial privada e transnacional. Assim, a China desenvolveu inesperadamente uma abordagem descentralizada das políticas públicas e, em particular, de criar pilotos antes de lançá-las oficialmente.

De tal maneira que o Partido Comunista Chinês exibiu um alto pragmatismo e flexibilidade burocrática: menos ideologia e mais análise do funcionamento da realidade sociopolítica⁷². Com a nova administração Xi Jinping, este sistema, no entanto, começa a ser centralizado sob o argumento de reduzir a corrupção e melhorar a coordenação.

A mudança da institucionalidade pública "desde a base" implícita no paradigma de Governo Aberto (CEPAL, 2018) requer espaços territoriais de experimentação e aprendizagem, onde várias disciplinas científicas contribuam com seus conhecimentos e aprendam com os outros, e onde o sistema público incorpore esse conhecimento em novos

71 A nova legislação de transferência de competência considera a criação de uma nova Divisão dos Governos Regionais, responsável pelas políticas sociais em determinado território.

72 Ver entrevista no *The New York Times* do especialista em desenvolvimento da China, Sebastian Heilmann, de 6 de junho de 2017.

instrumentos que sejam mais eficazes (para responder às demandas dos cidadãos) e mais eficientes (para garantir sua sustentabilidade econômica e legitimidade) e, com isso, aumentar a probabilidade de expansão para outros locais e escalas de intervenção.

O Chile tem desenvolvido desde 2015 uma experiência-piloto de descentralização do desenvolvimento produtivo em três regiões do Chile, criando o C DPR, Comitê de Desenvolvimento Produtivo Regional (Bitran, 2016)⁷³, piloto que poderá ser expandido a mais três regiões nos próximos anos.

Os CDPRs diferem das experiências anteriores na medida em que transferem para as regiões a tomada de decisões sobre um número significativo de instrumentos de fomento, têm um orçamento vinculado e coordenam as capacidades locais da CORFO e da SERCOTEC em uma nova agência regional.

Os resultados dessa avaliação, de acordo com o BID (2017)⁷⁴, mostram avanços importantes em aspectos operacionais, mas problemas de gerenciamento de mudanças entre servidores públicos, especialmente do SERCOTEC, uma instituição que se sente subordinada no processo de integração intersetorial.

No entanto, a heterogeneidade regional na área do desenvolvimento produtivo atribui um peso específico às agências governamentais nacionais em cada território, o que resulta em formas diferenciadas de coordenação intersetorial para melhorar a eficácia da ação pública⁷⁵ (Vergara, 2016)⁷⁶. Com a formação dos novos governos regionais eleitos depois de 2020, que disporão de uma nova Divisão para o Desenvolvimento e Indústria no Governo Regional, devem ser realizados arranjos institucionais que captem essas especificidades e gerem uma integração intersetorial própria e de acordo com suas capacidades, também diferenciadas.

Por fim, é importante resgatar a importância de gerar uma instância de decisão regional em que empresários, universidades, setor público e cidadãos sejam representados. Embora, neste momento, uma grande parte deles são nomeados por influência direta do Governador Regional (autoridade não representa a comunidade regional, mas o presidente da

⁷³ Bitrán, Eduardo (2016): “Descentralización de fomento productivo. Transferencia de competencias en el ámbito del desarrollo productivo: propuesta, experiencias y nuevas tareas. Planes piloto en las regiones de Antofagasta, Biobío y Los Ríos” en Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado: El arranque de la descentralización: Desatando las amarras del centralismo chileno. Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.

⁷⁴ BID (2017): “Evaluación temprana de los Consejos Regionales de Desarrollo Productivo”, Presentación 10 de abril de 2017, Santiago de Chile.

⁷⁵ Por exemplo, em regiões com forte vocação agropecuária, como Los Ríos, instituições públicas como INDAP, o Instituto de Desenvolvimento Agrícola, são fundamentais na integração intersetorial do desenvolvimento produtivo, o que não acontece em regiões desérticas como Antofagasta, onde a presença de CORFO é muito mais significativa.

⁷⁶ Vergara, Patricio (2016): “La co-construcción descentralizada de un modelo de fomento productivo en Chile” en Fundación Chile Descentralizado...Desarrollado: El arranque de la descentralización: Desatando las amarras del centralismo chileno. Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.

República), estas nomeações terão maior legitimidade com um governador regional eleito pela população a partir de outubro de 2020.

Por outro lado, de forma complementar às tendências da gestão pública, na América Latina começam a gerar-se avanços crescentes em matéria de inovação social. A CEPAL (2010: b)⁷⁷ define inovação social como:

“Novas formas de fazer as coisas, novas formas de gestão em relação ao estado da arte na região, que permitiriam melhores resultados que os modelos tradicionais, que eram eficientes em termos de custos e, muito importante, que promovessem e fortalecessem a participação da própria comunidade e dos beneficiários, transformando-os em verdadeiros atores de seu próprio desenvolvimento e, portanto, fortalecendo a consciência cidadã e, com ela, a democracia de nossa região”.

São iniciativas que surgem das organizações da sociedade civil e/ou das próprias comunidades (CEPAL, 2014)⁷⁸ e que, muitas vezes, combinam conhecimentos técnicos e tradicionais. Para a CEPAL (2014), *"os governos podem transformar essas experiências em programas governamentais e políticas públicas, depois de analisá-las e avaliá-las em profundidade"*.

⁷⁷ CEPAL (2018b): “Estudio económico de América Latina y el Caribe. Evolución de la inversión en América Latina y el Caribe: hechos estilizados, determinantes y desafíos de política”, octubre de 2018, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

⁷⁸ CEPAL (2014): “Explosión de innovaciones sociales en América Latina y el Caribe, Columna de opinión de María Elisa Bernal, Oficial de Asuntos Sociales de la CEPAL, publicada en Notas de la CEPAL Nº 81 (septiembre 2014), Santiago de Chile.

2. A importância da TIC - (Tecnologia da Informação e Comunicação) na melhoria e modernização da Gestão Pública

Autores: *Tiago Emanuel Gomes dos Santos*⁷⁹ e *Marília Rodrigues Firmiano*⁸⁰

2.1 Introdução

Diante de vários problemas existentes na Administração Pública seja ela Federal, Estadual ou Municipal, destaca-se cada vez mais a importância da TIC no processo de melhoria e modernização da gestão pública ajudando a minimizar tais problemas e tornar a prestação dos serviços para a população cada vez mais eficientes. Hoje vivemos em uma sociedade que cobra muito a transparência na utilização dos recursos públicos e também uma prestação de serviços de maior qualidade.

Mas o papel da TIC hoje não se resume somente em tornar os serviços mais eficientes nem apenas desenvolver sistemas de automação dos processos ou fornecendo sistemas e aplicativos para uso no dia a dia, mas sim também disponibilizando soluções que possam ajudar a efetuar investigações e auditorias no uso dos recursos públicos evitando-se desvios e apontando inconsistências. A TIC vem evoluindo e transformando a sociedade através do seu uso. Para Cepik e Canabarro (2014, p. 16)⁸¹ a TIC é a ferramenta fundamental para a transformação da administração pública, deixando de ser objeto apenas de gestão para ser objeto de governança.

A TIC possibilita também a obtenção de ganhos para a gestão pública em relação ao planejamento, implementação, entrega, suporte e monitoramento dos serviços que são prestados aos cidadãos, de modo a garantir que a sua gestão esteja preparada adequadamente para responder às necessidades e alinhada aos objetivos dos Governos.

Mesmo que atenda a essas necessidades e torne a gestão pública mais moderna e eficiente, a TIC deve ainda ajudar a gestão pública e aos Governos a cumprir um importante papel se não o principal, que são os atendimentos às demandas gerais da população.

A população precisa ter disponível para seu uso ferramentas para poder reportar, por meio de aplicativos, por exemplo, a existência de um buraco na rua ou uma luz queimada em um poste, agendar consultas médicas ou atendimento em hospitais e postos de saúde, poder verificar a existência ou ausência de medicamentos, acionar à polícia de forma mais rápida em casos de problemas relativos a segurança pública, mas também poder ter retorno se os problemas foram resolvidos, ou seja, a tecnologia mesmo como ferramenta de trabalho ou

⁷⁹ Graduado em Ciências da Computação (FLF) e pós-graduado em Governança de TI (Estácio). Analista de TI da Diretoria de Estudos de Gestão Pública (DIGEP) do IPECE. E-mail: tiago.emanuel@ipece.ce.gov.br.

⁸⁰ Graduada em Finanças (UFC) e Mestre em Economia (UFC). Diretora de Estudos de Gestão Pública (DIGEP) do IPECE. E-mail: marilia.firmiano@ipece.ce.gov.br.

⁸¹ CEPIK, M.; CANABARRO, D. R. Governança de TI: transformando a administração pública no Brasil. Porto Alegre: UFRGS, 2014.

entretenimento contribui para a melhoria da gestão pública, oferecendo subsídios para que a população seja cada vez mais ouvida e atendida pelos administradores públicos, ainda mais em um mundo onde grande parte da população hoje tem acesso à internet como facilitador nesse processo de comunicação com o Estado.

Quando bem utilizada a TIC facilita e potencializa os resultados, mas também ela deve estar sedimentada em mudanças institucionais e comportamentais, as quais devem ser construídas de forma que exista negociação, articulação e colaboração, de todos os atores afetados, gestores, servidores públicos e os principais interessados, os cidadãos.

Assim, a TIC se propõe a ser desenvolvida a partir de conceitos inovadores e ousados, levando a gestão dos Governos a atuar sobre um novo paradigma, o da universalização de serviços, que gera iniciativas para o fomento à inclusão digital, ao desenvolvimento da sociedade da informação e ao exercício pleno da cidadania (Ruediger, 2009⁸²; De Laia, 2010⁸³).

2.2 Tecnologias para melhoria da Gestão Pública

Muitas tecnologias estão sendo criadas, difundidas, divulgadas e utilizadas para obtenção de melhorias na gestão pública como, por exemplo, a implantação de ferramentas que facilitam a comunicação entre poder público e sociedade civil, a digitalização de processos e documentos, criação dos governos digitais (E-gov)⁸⁴ ou governo móvel (M-gov)⁸⁵, que abrangem um conjunto de serviços públicos oferecidos aos cidadãos por meio de plataformas móveis (smartphones e tablets).

Outras soluções de TIC podem também ser utilizadas para melhoria e inovação da gestão pública, mas que só surgiram mais recentemente como o Big Data⁸⁶ por exemplo. Essa tecnologia descreve o grande volume de dados tanto estruturados quanto não estruturados onde a obtenção deles são originados de várias fontes que deverão passar por análise gerando resultados que poderão proporcionar para os gestores públicos otimização dos investimentos governamentais, provendo o governo de informações estratégicas para que ações sejam tomadas antes que grandes problemas sociais surjam e tornando o planejamento e a execução das ações governamentais mais efetivos e econômicos.

Esses grandes volumes de dados precisam de alguma forma ser tratados para gerarem um resultado efetivo e uso na gestão pública. Para que isso seja possível a utilização de

⁸² Ruediger, M. A. Governo Eletrônico Ou Governança Eletrônica–Conceitos Alternativos No Uso Das Tecnologias De Informação Para O Provimento De Acesso Cívico Aos Mecanismos De Governo E Da Reforma Do Estado. Buscalegis, 2009

⁸³ De Laia, M. M. Et Al. Políticas De Governo Eletrônico No Brasil: Contexto, Gestão De Tic E Resultados. Rae, 2010.

⁸⁴ https://pt.wikipedia.org/wiki/Governo_eletr%C3%B4nico

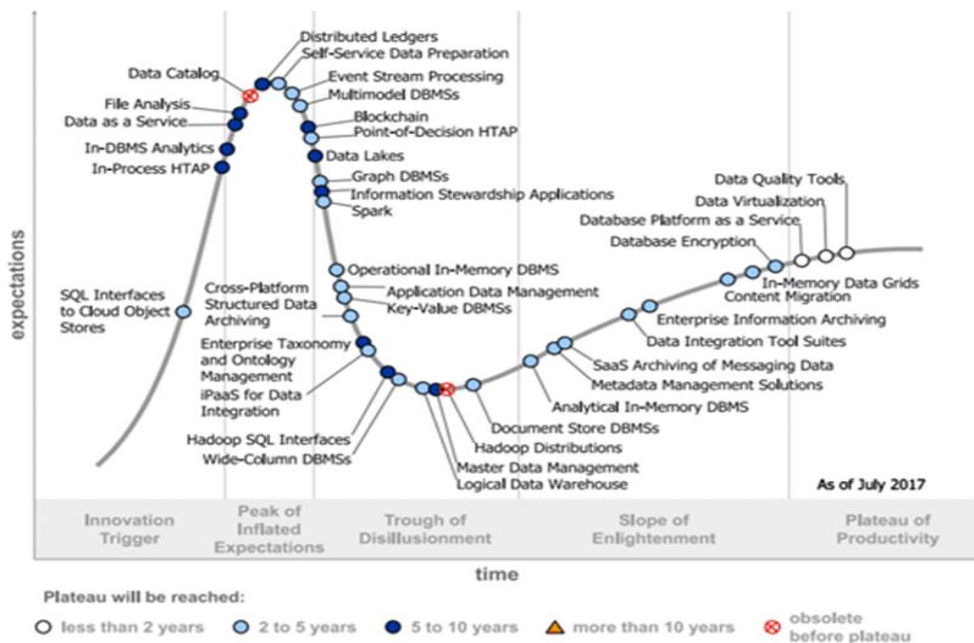
⁸⁵ https://pt.wikipedia.org/wiki/Governo_m%C3%B3vel

⁸⁶ https://pt.wikipedia.org/wiki/Big_data

ferramentas como o *Business Intelligence* (BI)⁸⁷ e o BPM (*Business Process Management*)⁸⁸ podem ajudar. O BI atuará no processo de coleta, organização, análise, compartilhamento e monitoramento das informações auxiliando na transformação de dados brutos em informações significativas, já o BPM padronizará processos e rotinas de trabalho com foco na otimização dos resultados permitindo o mapeamento de processos e automatização das rotinas de trabalho.

Segundo o Gartner, Inc⁸⁹, o Big Data terá um papel importantíssimo para a melhoria da gestão pública, considera que essa temática terá crescimento e chegará ao seu auge nos próximos 5 a 10 anos conforme demonstrado pelo seu Hype Cycle para Gerenciamento de Dados apresentado pela Figura 2.1.

Figura 2.1: Ciclo para Gerenciamento de dados



Fonte: Gartner.

Nos Estados Unidos⁹⁰ por exemplo, várias cidades estão utilizando o Big Data para resolver problemas relacionados à segurança pública. Los Angeles usa um programa desenvolvido pela Universidade da Califórnia para prever crimes na cidade. O sistema cruza dados como locais dos crimes, número de viaturas e o mapa da cidade para criar uma patrulha inteligente. Em 2012, ano em que o sistema foi criado, a taxa de criminalidade caiu 12% em comparação com o ano anterior.

⁸⁷ https://pt.wikipedia.org/wiki/Intelig%C3%A2ncia_empresarial.

⁸⁸ https://pt.wikipedia.org/wiki/Gerenciamento_de_processos_de_neg%C3%B3cio.

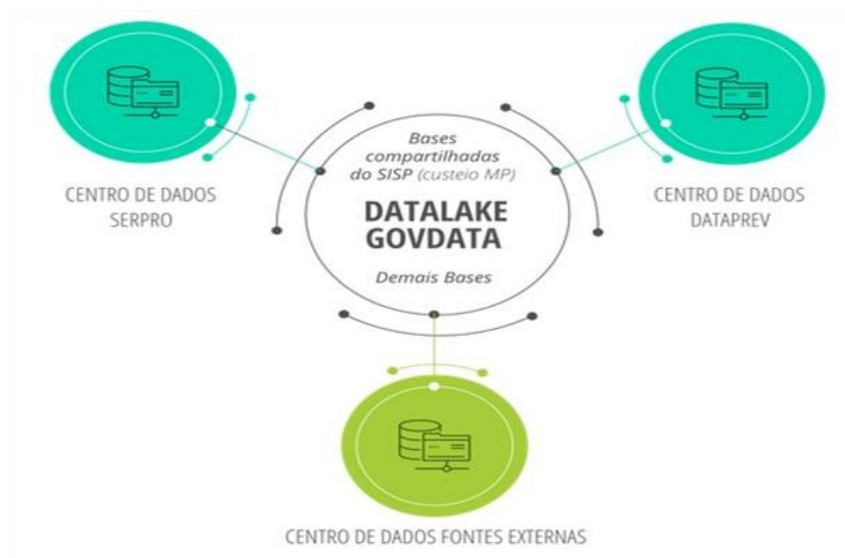
⁸⁹ <https://www.gartner.com/en/newsroom/press-releases/2017-09-28-gartner-reveals-the-2017-hype-cycle-for-data-management>.

⁹⁰ <https://exame.abril.com.br/tecnologia/cidades-dos-eua-usam-o-big-data-para-melhorar-a-seguranca-publica/>.

No Brasil o ponto de partida para adoção do Big Data para melhoria das gestões governamentais inicia-se em 2006, por meio da Controladoria-Geral da União (CGU), agora denominada de Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, que é o órgão responsável pelo controle interno do Governo Federal e que, em conjunto com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), estabeleceu a Portaria Interministerial CGU/MPOG⁹¹ n. 140, de 16 de março de 2006, que determina que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal são responsáveis por manter nos seus respectivos sítios eletrônicos as informações detalhadas sobre determinados aspectos, como, por exemplo, execução orçamentária, licitações, contratações, entre outros.

Com o objetivo de simplificar o acesso, compartilhamento e avaliação de gestores públicos a diferentes dados governamentais, o Big Data no Brasil passou efetivamente a ser usado com a criação da Plataforma de Análise de Dados do Governo Federal (GovData), demonstrado pela Figura 2.2, com ela será possível a tomada de decisões estabelecendo assim políticas públicas embasadas em dados, realizando o cruzamento de informações e com a produção de informações estratégicas.

Figura 2.2: Plataforma de Análise de Dados do Governo Federal (GovData)



Fonte: <https://govdata.gov.br/>

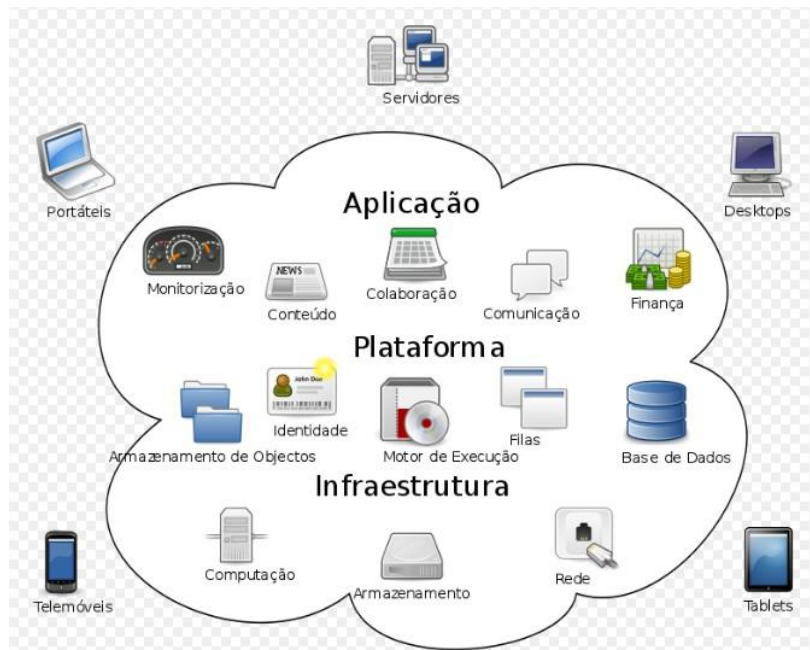
Mas além do Big Data outra tecnologia que está sendo bastante utilizado na gestão pública é a *Cloud Computing*⁹², demonstrado pela Figura 2.3 e mais conhecida como computação em nuvem. Já muito disseminada na iniciativa privada, está mudando a forma como as administrações públicas estão fornecendo serviços para a população, o que envolve e

⁹¹ http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu-mpog_140_2006.pdf

⁹² https://pt.wikipedia.org/wiki/Computa%C3%A7%C3%A3o_em_nuvem

necessita diretamente do uso da TIC. Cada vez mais os sistemas e serviços que são utilizados tanto pelos governos em suas estruturas internas como os que são disponibilizados para a população, estão sendo migrados para a nuvem para torná-los mais ágeis, seguros, transparentes, mas acima de tudo para aproximar mais a sociedade dos órgãos públicos.

Figura 2.3: Computação em Nuvem



Fonte: [Wikipedia](#)

Existem enormes benefícios no processo de migração dos serviços governamentais e de suas estruturas de TIC para a nuvem. Medeiros (2014)⁹³, por exemplo, identificou alguns, entre eles redução de custos, agilidade e melhoria dos serviços que se alinham com a necessidade de aumentar a eficiência, com a implantação haverá economia de implementação e manutenção dos sistemas governamentais onde não será mais necessário adquirir e manter infraestruturas e servidores físicos de centros de processamento de dados, nem cabeamento estruturado.

Mesmo com as tecnologias já citadas surgem a cada dia novas soluções de TIC e os Governos precisam estar preparados, pois muitas delas surgem através da inovação. Segundo Schwella (2005, p. 259-276)⁹⁴, governos e serviços públicos ao redor do mundo vêm enfrentando muitos problemas resultantes do próprio contexto de governar e de prestar serviços e dessa forma faz-se necessário implantar políticas e processos inovadores a fim de

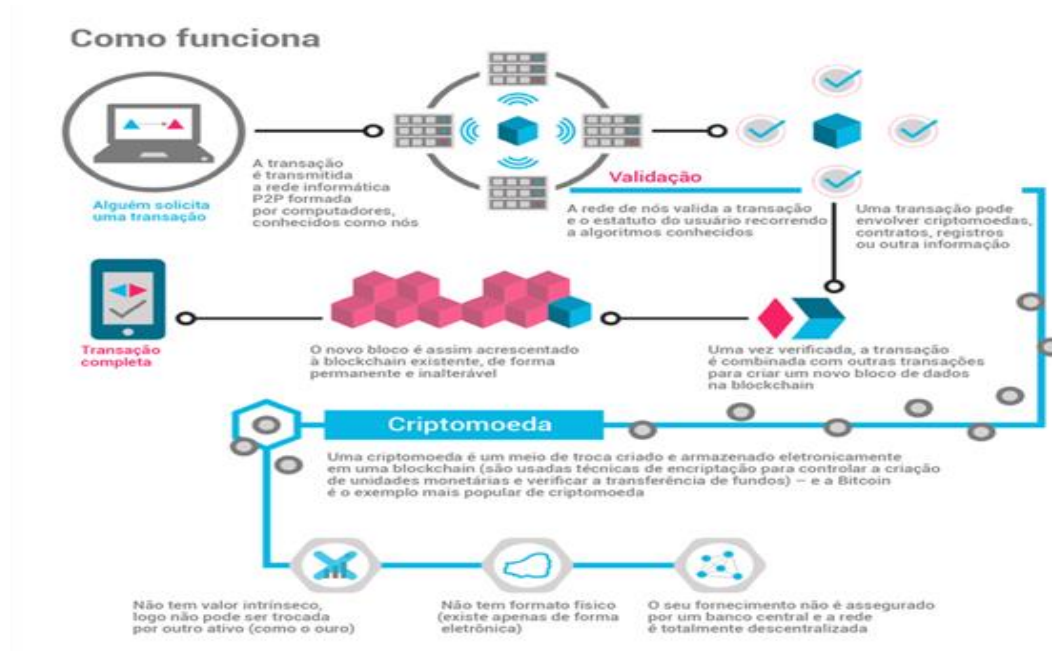
⁹³ MEDEIROS, M. F. M. Computação em nuvem no governo: caminhos para a formação de uma agenda governamental. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

⁹⁴ SCHWELLA, E. Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança. Revista do Serviço Público, Brasília, vol. 56; n.3, p. 259-276.

enfrentá-los conduzindo uma sociedade plural com a construção de grupos e redes de interesses variados que possam atuar efetivamente na resolução dos problemas públicos.

A chamada *Blockchain*⁹⁵, por exemplo, atualmente pode ser considerada como uma inovação se for utilizada na gestão pública. Essa tecnologia tem como fundamento uma base de base de dados distribuída chamada de (*DLT – Distributed Ledger Technology*), mantido e gerido de forma compartilhada e descentralizada (através de uma rede *peer-to-peer*⁹⁶, P2P). Nessa rede todos os participantes são responsáveis por armazenar e manter a base de dados que guarda um registo de transações permanente e à prova de violação, ou seja, permite ter um arquivo distribuído presente no computador de várias pessoas, só que com mais segurança conforme apresenta a Figura 2.4.

Figura 2.4: Como funciona a Blockchain



Fonte: <https://pt.ihodl.com/tutorials/2017-08-02/contratos-inteligentes-guia-para-principiantes/>

Mas como essa tecnologia pode ajudar aos Governos? Através do desenvolvimento de soluções⁹⁷ para os Governos Eletrônicos (E-Gov) como, por exemplo, criando identidades digitais on-line provendo serviços públicos através de autosserviços, com plataformas digitais de votação possibilitando o voto em trânsito por meio de um smartphone, tornando os serviços de registros públicos (certidão de nascimento, patente, registro de veículo etc.) menos burocráticos, dando transparência e rastreabilidade aos processos licitatórios, automatizando a operação aduaneira, promovendo inovações no agronegócio proporcionando rastreabilidade

⁹⁵ <https://pt.wikipedia.org/wiki/Blockchain> - Acessado em 18/06/19.

⁹⁶ <https://pt.wikipedia.org/wiki/Peer-to-peer> - Acessado em 18/06/19.

⁹⁷ <http://www.serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-2017/como-utilizar-a-tecnologia-blockchain-no-governo> - Acessado em 20/06/19

ao longo de toda cadeia produtiva, na área da saúde permitindo que dados médicos como prontuários, receitas, cartão de vacinas, entre outros, sejam digitalizados e fiquem disponíveis para toda rede com o acesso controlado por paciente.

2.3 A Governança Pública e Governança de TIC como alicerce para melhoria e modernização da gestão pública

A governança está em crescente debate e interesse não só no setor corporativo e acadêmico, mas também na esfera pública. Devido a várias definições existentes relativas ao termo governança, pode haver semelhança entre governança corporativa e governança pública, mas existem diferenças. A primeira busca melhor retorno de capital investido pelos acionistas e a segunda resulta na melhoria dos serviços prestados à sociedade e dos benefícios avaliados pela população.

De acordo com o Decreto 9.203⁹⁸ de 22 de novembro de 2017 do Governo Federal, governança pública é definida como o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução das políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.

Ainda de acordo com Löffler (2001, p.212)⁹⁹, propõe-se entender governança pública como uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, que têm como objeto a ação conjunta, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, pelo Estado, pelas empresas e pela sociedade civil, visando a uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

Dessa forma, a governança pública permite que os governos definam melhor as estratégias das organizações públicas e efetuem um eficaz monitoramento da alta administração dessas instituições. Uma boa governança pública contribui para o desenvolvimento de melhores políticas e estratégias públicas, constituindo numa forte vantagem competitiva e desempenhando importante papel para o desenvolvimento econômico e social.

Mas somente uma boa governança pública e a utilização de inúmeras soluções de TIC não são suficientes para modernização e melhoria da gestão pública, se não houver relacionamento direto com uma boa governança de TIC. Segundo Silva e Fleury (2003)¹⁰⁰, as

⁹⁸ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm Acessado em 17/06/19

⁹⁹ LÖFFLER, Elke. Governance: Die neue Generation von Staats- und Verwaltungs- modern-isierung. Verwaltung + Management, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.

¹⁰⁰ SILVA, Sandro Márcio da; FLEURY, Maria Tereza Leme. Cultura organizacional e tecnologia da informação – um estudo de caso em organizações universitárias. In RUBEM, Guilherme; WAINER, Jaques; DWIER, Tom (Orgs.) Informática, organizações e sociedade no Brasil. São Paulo/SP: Cortez, 2003.

dificuldades na obtenção dos resultados esperados no processo de implantação de novas tecnologias costumam aparecer não por deficiência técnica ou tecnológica, mas pelo desconhecimento de como superar fatores organizacionais e institucionais, ligados à cultura organizacional. Isso porque, a adoção de novas tecnologias implica adotar novos pontos de vista e assumir novos papéis.

Independente de a organização ser pública ou privada a importância da Governança de TIC gera muitos benefícios, tanto no atendimento de normas como na qualidade dos serviços prestados e ajuda aos gestores de TIC das organizações a avaliarem os rumos a serem tomados para o alcance dos objetivos para que se evite um direcionamento errado da tomada das decisões.

Ainda, segundo Fernandes e Abreu (2008)¹⁰¹, o principal objetivo da Governança de TIC é alinhar a TIC aos requisitos do negócio. O alicerce do alinhamento é a continuidade do negócio, o atendimento às estratégias e a conformidade com marcos de regulação externo.

Portanto, uma organização tendo somente recursos de TIC, mas não tendo nenhuma estratégia, processos adequados, políticas de negócio, pessoas envolvidas e interessadas e tudo isso alinhado a uma boa governança pública como alicerce para as mudanças a gestão não conseguirá atingir completamente os seus objetivos.

2.4 Conclusão

O uso da TIC nos processos de trabalho e de vida dos cidadãos é uma realidade que não tem volta, cada vez mais há uma dependência das ferramentas tecnológicas e cada vez mais, uma gestão pública de sucesso depende da melhoria e modernização da estrutura tecnológica das instituições para prestar melhores serviços à população.

A TIC é fundamental para promover ações benéficas ao cidadão, otimizando a eficiência operacional da administração pública, dessa forma os governos devem investir cada vez mais em TIC aumentando principalmente o impacto positivo da ação pública no bem-estar da população. Tornar os Governos digitais não significa apenas prover tecnologia, mas orientar seu uso no sentido de construir conexões fora da sua organização, com outras agências governamentais.

Portanto a adoção da TIC pode ser compreendida, então, como uma das principais formas de modernização de governos, apoiada numa visão do uso intensivo de tecnologias para a prestação de serviços públicos, que altera a maneira como o governo interage com o

¹⁰¹ FERNANDES, A. A.; ABREU, V. F. Implantando a Governança de TI da Estratégia à Gestão dos Processos e Serviços. 2.ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2008.

cidadão, empresas e outros governos (Abramson e Morin, 2003)¹⁰² no interesse em transformar a forma de alcançar os seus objetivos ao cumprir o seu papel de Estado (Fernandes, 2004; Cunha e Miranda, 2008)¹⁰³.

¹⁰² Abramson, M. A.; Morin, T. L. E-Government 2003. Rowman & Littlefield, 2003. Isbn9780742527973.

¹⁰³ Fernandes, C. C. C. Governo Eletrônico E Transformação Da Administração Pública. In: A. Chahin; Ma Cunha, Et Al (Ed.). E-Gov. Br: A Próxima Revolução Brasileira. São Paulo: Prentice Hall/Financial Times, 2004.

3. Avaliação Econômica de Projetos Sociais, Marco Lógico e Elaboração de Políticas Públicas

Autores: *Pedro Rafael Lopes Fernandes*¹⁰⁴ e *Guilherme Paiva Pinto*¹⁰⁵

3.1 Marco Lógico e Detalhamento de Programas Sociais

Na história da humanidade, em qualquer época, é possível identificar pessoas, ou organizações¹⁰⁶ preocupadas com os indivíduos que, ou por motivo de doença, ou extrema pobreza, demandam cuidado e atenção para que, sendo cuidados e atendidos, possam então, lograr êxito econômico e social, pelo menos, o suficiente para proverem seu auto sustento e o de familiares.

Todavia, a atribuição dada a governos a partir da sociedade para cuidar dos necessitados é um fenômeno relativamente recente. Mais recente ainda é a constituição de organizações não governamentais, hoje classificadas como organizações do terceiro setor, no sentido de prover assistência aos mais pobres de maneira geral.

Bem como é ainda mais novo o papel das empresas de capital privado não só apoiando, mas por elas próprias, provendo assistência social e, às vezes, econômica para a população vulnerável. Num trabalho que se convencionou nomear por responsabilidade social.

Provavelmente a partir desta interação entre governos, empresas, terceiro setor, e a constante demanda da sociedade por resultados efetivos, surgiu a preocupação, e depois a necessidade de impor estrutura, organização, a elaboração dos programas.

Uma forma de impor estrutura gerenciável a um programa social é defini-lo a partir do escopo de um projeto¹⁰⁷, que define-se como uma organização, de natureza temporária, voltada para produzir um resultado específico, ou ainda, produzir este resultado, num prazo pré-determinado.

Um projeto possui características que implicam em elevar a capacidade de gestão de um programa. São elas: um ciclo de vida finito; especificação clara, objetiva dos insumos, e produtos; um conjunto de atividades e respectivos planos, uma quantidade pré-determinada de recursos; e uma estrutura de governança e entrega dos produtos ou serviços prestados.

Estruturar um programa social desta maneira prover uma série de benefícios para a

¹⁰⁴ É Bacharel em Ciências Econômicas pela FACEM/UERN, Mestre em economia pelo CAEN/UFC, e especialista em avaliação de políticas públicas pela Fundação Itaú Social. No Ceará 2050, exerce a função de Coordenador de Planejamento Orçamentário. É ainda consultor associado ao Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. E-mail: pedrorlfernandes@outlook.com.

¹⁰⁵ É Bacharel em Ciências Econômicas pela FEAACS/UFC, Mestre em economia pelo PPGECO/UNB. No Ceará 2050 exerce a função de assessor de gerenciamento técnico.

¹⁰⁶ The declaration of Christianity as an accepted religion in the Roman Empire drove an expansion of the provision of care. Following First Council of Nicaea in 325 CE construction of a hospital in every cathedral town was begun. Hospital of St Cross and Almshouse of Noble Poverty. Founded in 1132 (probably), it is widely considered to be Britain's oldest charitable institution and continues to provide accommodation for those in need.

¹⁰⁷ Guide to Developing the Project Business Case – UK Government.

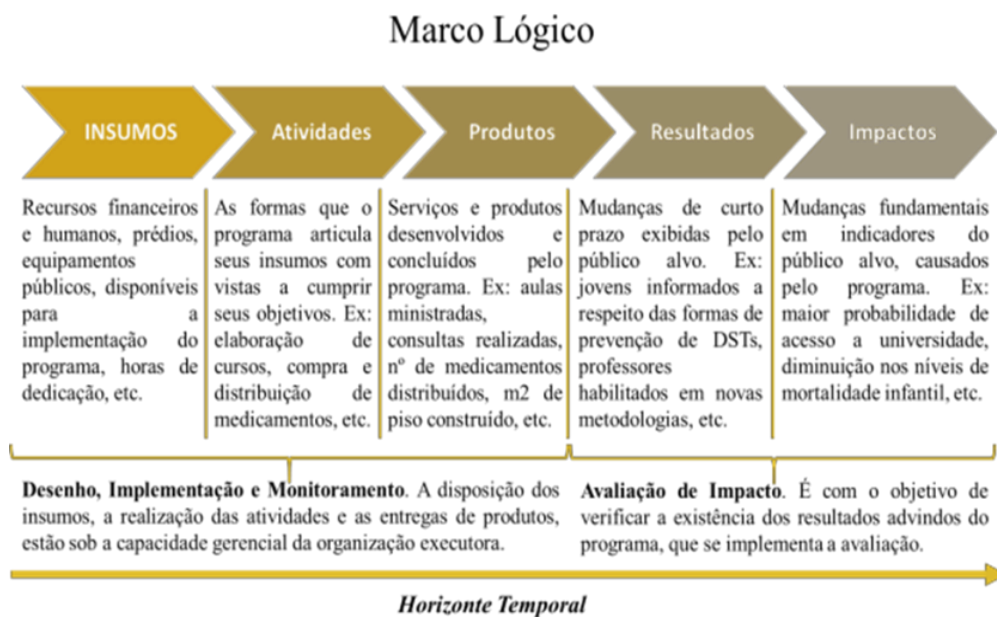
instituição que o executa. Primeiro, como dito anteriormente, a partir desta estrutura organizacional, o gerenciamento e controle do programa se torna mais objetivo e, portanto, mais suscetível a sua vinculação a geração de resultados mensuráveis.

Segundo, uma vez que o programa está sendo gerenciado de maneira objetiva, o seu monitoramento, com base em indicadores verificáveis e de fácil compreensão facilita o caminho para avaliação de impacto do programa.

E terceiro, uma vez que o programa é gerenciado a partir do escopo de um projeto claro, tem-se um ganho de transparência, característica importante, não só para estabelecer uma relação franca e aberta com os financiadores da instituição ou autarquia. Mas, principalmente, muito importante para a comunicação interna entre a equipe gestora e o pessoal que trabalha na operação do programa. Para estes, é muito importante deter ciência do que está acontecendo e também do resultado do seu respectivo trabalho.

Uma ferramenta que facilita muito aplicar a estrutura de projeto a um programa social, ou a uma política pública, é o marco lógico. Posto que este facilita desde o processo de elaboração, permeia a execução e auxilia também na fase de avaliação e potencial redesenho conforme apresentado na Figura 3.1.

Figura 3.1: Estrutura do Marco Lógico



Fonte: Elaboração Própria.

De maneira simples, o marco lógico dispõe em fases e conseqüentemente no tempo, toda a execução do programa ou política pública. Denotando como insumos todos os recursos, sejam financeiros, ou humanos, necessários, ou pelo menos, disponíveis para implementação

do programa.

Na aba de ações descreve-se como se operacionalizar os insumos, a partir de atividades determinadas para gerar os produtos ou serviços. De forma simples, descreve como o programa irá ser executado junto ao público alvo.

Na seção de produtos, descreve-se exatamente o que será entregue ou fornecido. Por exemplo, visitas de enfermeira, aulas de reforço, vacinas, distribuição de encartes com orientações a respeito de alguma doença. Enfim, na seção produtos descreve-se o que de tangível, o programa entrega para a população.

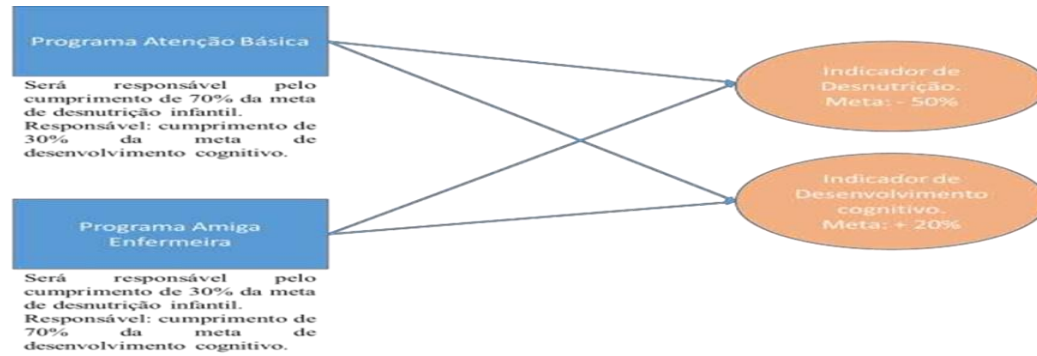
Na seção de resultados dispõe-se o que de fato foi realizado pelo projeto. Por exemplo, num programa de reforço escolar, poderia ser o número de horas de reforço fornecidas, número de alunos presentes ao reforço, num programa com foco em atenção básica, poderia ser o número de visitas médicas, o quantum de remédios distribuídos.

Já na seção de impacto aponta-se qual resultado de longo prazo espera-se a partir daquela ação. Por exemplo, num programa de reforço escolar, tem-se a expectativas de que os indicadores de aprovação escolar melhorem, assim como número de aprovações no SISU, ou participação no mercado de trabalho, como também a redução da criminalidade entre os jovens tratados pode ser impactada.

É justamente para avaliar se de fato este impacto se concretizou que se construiu todo o arcabouço teórico e quantitativo de avaliação de políticas públicas e programas sociais.

No entanto, o monitoramento, é importante citar que é determinante na gestão de qualquer programa social. É comum, após a avaliação, o programa apresentar impacto nulo como resultado, e em muitos casos, não houve problema no desenho ou na teoria do programa. Mas houve na entrega dos serviços, isto é, na operacionalização. Tais problemas podem ser rapidamente detectados e corrigidos via um monitoramento efetivo da política pública.

Um ponto que é necessário observar configura-se por uma situação muito comum em organizações não governamentais de maior expressão, e rotineira para governos, a articulação entre programas que potencialmente afetam os mesmos indicadores. Neste caso, é uma boa prática articular as metas dos programas em termos da participação de cada programa no cumprimento da meta geral do indicador específico como, por exemplo, apresentado pela Figura 3.2.

Figura 3.2: Exemplo de articulação de metas dos programas com indicadores concomitantes

Fonte: Elaboração Própria.

No setor público, como forma de elevar a comunicabilidade do programa, e dos resultados de sua avaliação, uma boa prática, sempre que possível e oportuno, é traduzir o indicador de benefício (impacto) em redução de despesas ou em geração de receitas. A partir do marco lógico é simples fazer esta conversão, a partir da substituição da aba impacto, por impacto fiscal estimado. Outra forma possível é simplesmente adicionar a aba de impacto fiscal.

Dado o presente momento de crise fiscal, reportar junto à proposta do programa, a partir do seu marco lógico, uma expectativa de impacto fiscal, pode contribuir significativamente para sua aprovação.

A partir das informações a respeito dos insumos, atividades e produtos conforme Figura 3.3, podem-se quantificar os custos orçamentários da política. E considerando os resultados entregues e esperados é simples estimar os potenciais benefícios fiscais.

Figura 3.3: Marco lógico alternativo, dispondo impacto em termos fiscais

Insumos	Atividades	Produtos	Resultados	Impacto fiscal estimado
<ul style="list-style-type: none"> • Medicamentos • Profissionais da saúde. • Postos de Saúde. 	<ul style="list-style-type: none"> • Profissionais da saúde observando as famílias. • Distribuição de remédios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Visitas para prevenir doenças evitáveis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nº de medicamentos distribuídos. • Nº Pessoas encaminhadas ao SUS. • Nº de doenças identificadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • % de elevação nos custos da atenção básica. • % de redução custos com procedimentos mais complexos.

Fonte: Elaboração Própria. Inspirado em exemplo tratado no Curso de Avaliação para Gestores - Fundação Itaú Social.

Outra boa prática é constituir uma tabela de usos e fontes, Tabela 3.1, com o objetivo de informar para todos os participantes do programa, de onde os recursos são extraídos e como são utilizados no escopo do programa.

Proceder desta forma encurta consideravelmente o processo de decisão a respeito da

adequabilidade e aceitação do projeto. Facilitando inclusive sua inserção no planejamento de médio prazo da organização, seja ela do terceiro setor, como também sua inserção no planejamento plurianual do governo, seja a provedora uma autarquia do setor público.

Tabela 3.1: Uso e Fontes por ano-Programa de Atenção Básica

Usos/Rúbrica	Setor Público	Iniciativa Privada	Endividamento	PPPs	Contrapartida de outros agentes públicos	Total
Pessoal	R\$ 100.000,00	R\$ -	R\$ -		R\$ 50.000,00	R\$ 150.000,00
Custeio	R\$ 70.000,00	R\$ -	R\$ -		R\$ 25.000,00	R\$ 95.000,00
Investimento	R\$ -	R\$ 200.000,00	R\$ 125.000,00		R\$ 175.000,00	R\$ 500.000,00
Outras despesas	R\$ 20.000,00		R\$ -		R\$ 25.000,00	R\$ 45.000,00
Total	R\$ 190.000,00	R\$ 200.000,00	R\$ 125.000,00	R\$ -	R\$ 275.000,00	R\$ 790.000,00

Fonte: Elaboração Própria

No que tange aos benefícios fiscais esperados, Tabela 3.2, uma descrição detalhada de onde eles provem fornece insumo informacional de qualidade, tanto para o monitoramento, quanto para a gestão e avaliação do programa.

Tabela 3.2: Benefícios Fiscais Esperados

Rúbrica/ Elemento	Dispêndio
Internamentos	-R\$ 250.000,00
Procedimentos cirúrgicos de alta complexidade	-R\$ 320.000,00
Procedimentos cirúrgicos de média complexidade	-R\$ 125.000,00
Exames e procedimentos laboratoriais complexos.	-R\$ 220.000,00
Total	-R\$ 915.000,00

Fonte: Elaboração Própria

3.2 Avaliação de Necessidades: O berçário de uma política efetiva

Até aqui, todo o conteúdo produzido nesta nota se refere à estrutura e avaliação de uma política pública, como dispor, organizar um programa de forma gerenciável e vinculável a resultados objetivos e verificáveis. Sempre com ênfase e foco na avaliação de impacto da política e conseqüentemente, na geração de informação de qualidade, alicerçada em boa evidência para o poder público agir efetivamente na promoção do bem-estar social.

Entretanto, o primeiro passo acertado no desenho de uma política potencialmente efetiva é a elaboração de um diagnóstico informativo do problema, ou da necessidade que se busca corrigir com o programa que se desenha e se intenta implementar.

Por exemplo, nota-se que há um crescimento na evasão escolar entre os alunos da

rede estadual. A melhor prática aqui é primeiro verificar se há padrões, isto é, similaridades, em características socioeconômicas entre estes estudantes.

Procurando responder questões como: estes alunos estão localizados em alguma região específica do estado? ; estes alunos estão concentrados na zona urbana ou zona rural? ; são moradores de áreas vulneráveis? ; seus pais trabalham? – A partir de uma série de perguntas a respeito do problema se vai descobrindo a real necessidade e, portanto, vai se construindo melhores chances de se desenhar um programa efetivo.

Neste sentido, a avaliação das necessidades deve ser o primeiro passo na estruturação de política pública. É nesta avaliação que se vai entender de fato qual o problema, quem está sofrendo com este problema, e a partir disto, tem-se satisfeita uma condição necessária para elaboração de uma política efetiva, eficaz e eficiente.

O Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab – J-PAL, laboratório de avaliação de políticas públicas do Massachusetts Institute of Technology – MIT, define que a avaliação de necessidades deve responder a pelo menos cinco grandes questões:

1. Qual é a natureza e a magnitude do problema ou necessidade?
2. Quais são as possíveis causas?
3. Quais são as características da população-alvo?
4. Quais programas já existem para resolver o problema?
5. Quais programas são os mais pertinentes para essa população?

Na pergunta 1, busca-se entender a dimensão do problema, qual o tamanho absoluto e relativo da necessidade identificada. No exemplo da evasão escolar quantos alunos evadiram? Qual a proporção em relação ao total? Há uma mudança atípica? Houve crescimento nesta taxa?

Na pergunta 2, a partir de uma busca por padrões e similaridades entre os alunos evadidos, busca-se vislumbrar uma motivação ou um conjunto de motivações comum a estes estudantes. São de zona rural? Há problemas de transporte? Seja disponibilização de veículos, ou interrupções nas estradas ou vias de acesso? Trabalho infantil é uma questão pertinente?

Na pergunta 3, o objetivo é identificar o tipo do indivíduo que está sofrendo a necessidade, sua estrutura familiar, se trabalha ou não, se há problemas com drogas e outros entorpecentes, se reside em regiões vulneráveis, se mora abrigos precários, idade, sexo. Enfim, busca-se traçar um perfil do público alvo da política pública que está por nascer.

Com a questão 4, o objetivo é reduzir o “efeito pisar nos pés” da política pública. Isto é, evitar implementar ações que já estão sendo executadas, o que contribui diretamente para a eficiência do gasto público, posto que se evita retrabalho e com este, custos orçamentários

desnecessários.

A partir da questão 4, obtêm-se também uma visão crítica do que está sendo feito, de sua efetividade. O que contribui também para a elevação da qualidade de operação destes programas. Ao passo que se obtém insights valiosos para a construção de uma política pública mais efetiva.

Com a questão 5 busca-se construir um conjunto de referências de potencial sucesso para o problema que se objetiva solucionar. A partir deste conjunto de referências, que deve incluir os programas listados a partir da questão 4, tem-se material informacional de alta qualidade para a construção de uma política pública eficaz, efetiva e eficiente.

Uma boa avaliação de necessidades é fundamental, inclusive para a viabilização de uma posterior avaliação de impacto. Pois é a partir do diagnóstico elaborado na avaliação de necessidades, que se pode construir o “marco zero” em termos de indicadores de impacto. Isto é, a situação de referência, na ausência do programa.

A definição dos grupos de comparação, essenciais para avaliação de impacto, os tratados, e os controles, no marco zero, com respectiva coleta de informações relevantes, é que permite que a partir de um período determinado de implementação da política, possa se verificar se esta produziu impacto.

É importante salientar este fato, pois como no Brasil a cultura de avaliação ainda não é amplamente difundida, membros do poder público ou de organizações, desconhecem que a depender de como o programa foi implementado, não é possível implementar uma avaliação de impacto.

Entretanto, sempre é possível redesenhar a intervenção e recomeçar de forma mais consistente, lançando mão das melhores práticas de elaboração, gestão e avaliação de políticas públicas.

3.3 Avaliando Impacto

A partir do exemplo de marco lógico disposto na Figura 3.3, tem-se que o indicador de impacto pode ser a incidência entre os beneficiários do programa do uso de procedimentos médicos e de assistência à saúde de média¹⁰⁸ e alta¹⁰⁹ complexidade, como internamentos e cirurgias eletivas.

Para verificar se dado programa causou impacto nos beneficiários neste indicador

¹⁰⁸ A média complexidade ambulatorial é composta por ações e serviços que visam atender aos principais problemas e agravos de saúde da população, cuja complexidade da assistência na prática clínica demande a disponibilidade de profissionais especializados e a utilização de recursos tecnológicos, para o apoio diagnóstico e tratamento CONASS, 2007

¹⁰⁹ Conjunto de procedimentos que, no contexto do SUS, envolve alta tecnologia e alto custo, objetivando propiciar à população acesso a serviços qualificados, integrando-os aos demais níveis de atenção à saúde (atenção básica e de média complexidade) CONASS, 2007.

“Uso de assistência à saúde de média e alta complexidade”, é preciso antes, obter uma métrica do que teria acontecido com os beneficiários na ausência do programa, isto é, é preciso ter ideia a respeito do que não aconteceu efetivamente, ou seja, é preciso obter um vislumbre do contratual.

Para tanto, é preciso que na fase de elaboração do programa seja constituído um subgrupo do público alvo, a ser denotado de controle. Este grupo controle precisa ser o mais próximo em características observáveis¹¹⁰. Pois este grupo será utilizado como referência de resultado no indicador de impacto alvo, para o grupo de beneficiários.

Além disto, como mencionado na seção anterior, é necessário constituir o marco zero, onde os indivíduos tanto do controle, como do grupo de tratados não receberam o programa.

Desta forma, o grupo controle será a referência do que teria acontecido com o indicador de impacto dos beneficiários (tratados) pelo programa, caso o programa não tivesse ocorrido. É precisamente a partir da comparação dos resultados entre estes dois grupos que é obtido uma medida de impacto do programa. Por exemplo, supondo que após 2 anos da implementação do programa de atenção básica foi contratada uma equipe de avaliadores para proceder com a avaliação.

Estes, ao fim do processo, constataram que para os tratados, isto é, os participantes do programa, o “Uso de assistência à saúde de média e alta complexidade” caiu 25% em relação aos que não participaram, isto é, aos membros do grupo controle.

Pode-se afirmar então, que o programa de atenção básica causou uma redução de 25% no uso de assistência à saúde de média e alta complexidade. Dado os custos unitários disponíveis por procedimento na tabela do SUS, tal impacto pode ser facilmente monetizado, isto é, transformado em benefício fiscal obtido, e então comparado com os custos adicionais gerados pela intensificação dos gastos com atenção básica.

O objetivo desta transformação do impacto estimado, em benefício econômico, é permitir o computo do retorno econômico da política pública, onde o retorno econômico pode ser entendido como a diferença entre ganho e custo econômicos. No exemplo da atenção básica, esta benesse poderia ser traduzida inclusive como benefício fiscal esperado com a redução do uso de assistência à saúde de média e alta complexidade.

¹¹⁰ Idealmente ele precisa também ser parecida em características não observáveis, mas somente a aleatorização bem executada, pode garantir este feito.

3.4 Retorno Econômico é igual a Benefício Menos Custo Econômico

O benefício, como dito anteriormente, é obtido a partir da monetização do impacto, e o custo econômico é o custo orçamentário do programa, adicionado do custo de oportunidade. Onde custo¹¹¹ de oportunidade diz respeito ao benefício ou retorno fiscal que poderia ser obtido pelo governo patrocinador do programa em financiar ou aplicar o recurso de maneira diferente.

Neste ponto é preciso salientar que o compute do retorno econômico é uma análise distinta da prestação de contas usual. Sendo a principal diferença, a inclusão do custo de oportunidade em seu cálculo. Logo, é possível que uma mesma iniciativa seja aprovada na prestação de contas com um saldo positivo, e ainda assim, apresente um retorno econômico negativo. Os dois pontos estão representados na Figura 3.4

Figura 3.4: Retorno Econômico versus Prestação de Contas



Fonte: Elaboração Própria. Inspirado em exemplo tratado no Curso de Avaliação para Gestores - Fundação Itaú Social.

Estimado o impacto, tem-se o fecho da avaliação de impacto de um programa social, calculado o retorno econômico deste programa tem-se concluído a avaliação econômica deste. É a partir desta, da avaliação econômica, que o setor público deve guiar suas decisões e respectivas alocações orçamentárias, considerando as necessidades mais prementes da população. Incorporando, desta forma, a prática de gestão por resultados a administração pública.

3.5 Avaliação de Processos

Como salientado anteriormente, um dos pontos ou dimensões mais importantes da

¹¹¹ Por exemplo, um analista da RFB tem 10hs cedidas para auxiliar a condução do PEEF, tal cessão não representa um custo contábil, orçamentário para o programa. Entretanto, se estas 10hs estão sendo utilizadas, ela representa um custo de oportunidade para a RFB, que poderia alocá-las para gerar algum resultado para sua operação. Logo, o custo destas 10hs deve ser computado dentro do custo de econômico do PEEF.

gestão de políticas públicas é um sistema de monitoramento efetivo. O sistema de monitoramento é estabelecido com vistas a verificar se o programa está sendo operacionalizado como planejado.

Por exemplo, a partir da Figura 3.3, tem-se a disposição que o programa de atenção básica dispõe de recursos, como médicos, medicamentos e postos de saúde para sua operacionalização. A equipe de monitoramento irá verificar se de fato esta é a realidade, isto é, se o programa está contando com os recursos, no volume e prontidão planejados.

Assim como, também é função do sistema de monitoramento verificar se as atividades desempenhadas estão ocorrendo de acordo com o previsto na fase de planejamento. Como também, se os produtos e/ou serviços que o programa objetiva entregar aos beneficiários estão sendo, de fato, entregues.

De maneira simples, o monitoramento de uma política pública tem a função de verificar se a referida política está acontecendo da maneira planejada, em seus diferentes aspectos operacionais, cobrindo desde a alocação orçamentária até a verificação da entrega dos serviços e produtos para o qual ela foi criada para dispor.

A partir de um monitoramento efetivo é possível implementar a avaliação de processos, onde esta utiliza os dados disponibilizados pelo monitoramento para gerar informações a respeito da qualidade do programa, da capacidade, dado o desenho do programa, e nível de efetividade de sua operação, de cumprir os objetivos definidos na fase de planejamento.

Do ponto de vista da gestão de políticas públicas, a avaliação de processos deve preceder a avaliação de impacto. Posto que para verificar se o programa está causando o impacto pretendido, é preciso antes avaliar se o programa está funcionando, da forma planejada, ou atendendo padrões mínimos de entrega e de operação.

Partir para avaliação de impacto sem antes avaliar os processos do programa, é correr o risco de desperdiçar dinheiro público. Uma vez que, se o programa exibir problemas operacionais, um impacto nulo não significa que o desenho do programa é inadequado, mas tão somente, pode estar relacionado ao fato do programa não está acontecendo conforme o planejado.

E assim, a avaliação de impacto não possuiria validade para testar o desenho do programa, e, portanto, não ajudaria muito em termos de geração de informação útil para a administração pública.

Por exemplo, algo muito comum ao setor público é ocorrência de algum ruído na liberação de recursos para execução do orçamento. Se não há recurso disponível para adquirir medicamentos, o programa de atenção básica falhará na entrega deste produto, o que o torna

ineficaz neste estágio, prejudicando de forma direta a consecução do impacto pretendido.

De forma prática, avaliar os processos de uma política pública é verificar sua operação. Não somente se os serviços e produtos estão sendo entregues como planejado, mas principalmente, se estão sendo entregues na qualidade planejada.

Esta atenção à qualidade deve ser ainda mais salientada, quando o produto da política é a prestação de um serviço, seja uma visita, uma consulta, uma aula de reforço, um encontro de mentoria.

1.5 Considerações Finais

Neste artigo foi abordado o tema de elaboração de políticas públicas a partir do uso instrumento de gestão, marco lógico. Posto que este instrumento metodológico permite a imposição de um gerenciamento objetivo, atrelado a indicadores claros e facilmente mensuráveis.

Um ponto também delineado pela presente foi à importância da avaliação de necessidades para a elaboração de uma política pública eficaz, efetiva e eficiente, como também, seu papel fundamental no estabelecimento de condições necessárias a realização da avaliação de impacto.

Foi possível compreender também, que a tradução dos impactos em indicadores em impactos fiscais, é uma forma de monetizar o impacto, e então, facilitar o retorno econômico. Uma vez, que ao se dispor dos custos e benefícios fiscais esperados de um dado programa, a decisão de implementá-lo pode ser mais objetiva e focada nos resultados esperados.

Uma forma de qualificar as estimativas de benefícios esperados é traçar cenários alternativos, pelo menos três, um de grande impacto, um de impacto médio, e um de impacto tímido nos indicadores. Se por exemplo, após esta análise, percebe-se que o programa é positivo em todos os cenários, tem-se, pelo menos, uma razão bem justificada para implementá-lo.

Outro ponto que é necessário observar é que a decisão de implementar o programa não deve ser governada puramente pelo resultado fiscal. Há outros fatores, como assistenciais e de respeito aos direitos humanos que precisam ser considerados pelos tomadores de decisão e reforçados pela equipe de elaboração e operação do programa.

Um tema também abordado pelo presente texto foi a importância de um sistema de monitoramento efetivo para o gerenciamento adequado de uma política pública. Posto que este permite a implementação de uma avaliação de processos efetiva em gerar informações chave sobre a operacionalização da política pública em questão. Como também para gerar

insumo informacional importantíssimo para a avaliação de impacto.

Este artigo foi escrito com a intenção de ser claro, o estilo adotado privilegia antes e acima de tudo a fácil compreensão ao leitor. Por isto, a referência constante a boas práticas, e adoção de medidas e caminhos objetivos na condução das políticas públicas. Não é seu objetivo enveredar por definições científicas e abstratas dos temas aqui abordados.

O objetivo desta nota foi prover o leitor com o ferramental básico e prático, a respeito da conceituação e aplicação da estrutura do marco lógico em programas sociais, tocando ainda em conceitos de avaliação de impacto, avaliação de necessidades, avaliação de processos e computo do retorno econômico.

Espera-se que a partir desta, tais conceitos e seus correlatos tenham sido compreendidos e assimilados. Principalmente os relacionados a geração de informação qualificada a respeito do planejamento, e funcionamento de programas sociais.