

Boletim de GESTÃO PÚBLICA

Nº 24/2021



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

Flávio Ataliba Flexa Dalto Barreto - Secretário Executivo de Planejamento e Orçamento

Ronaldo Lima Moreira Borges - Secretário Executivo de Planejamento e Gestão interna

Adriano Sarquis Bezerra de Menezes - Secretário Executivo de Gestão

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE

Diretor Geral

João Mário Santos de França

Diretoria de Estudos Econômicos - DIEC

Ricardo Antônio de Castro Pereira (respondendo)

Diretoria de Estudos Sociais - DISOC

Ricardo Antônio de Castro Pereira

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 24/2021

Unidade Responsável:

Diretoria de Estudos de Gestão Pública - DIGEP

Coordenação:

Marília Rodrigues Firmiano

Colaboração:

Tiago Emanuel Gomes dos Santos (Técnico DIGEP)

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: Gerar e disseminar conhecimento e informações, subsidiar a formulação e avaliação de políticas públicas e assessorar o Governo nas decisões estratégicas, contribuindo para o desenvolvimento sustentável do Ceará.

Valores: Ética, transparência e impessoalidade; Autonomia Técnica; Rigor científico; Competência e comprometimento profissional; Cooperação interinstitucional; Compromisso com a sociedade; e Senso de equipe e valorização do ser humano.

Visão: Até 2025, ser uma instituição moderna e inovadora que tenha fortalecida sua contribuição nas decisões estratégicas do Governo.

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. Formado 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 2020

Boletim de Gestão Pública / Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) / Fortaleza - Ceará: Ipece, 2020.

ISSN: 2594-8709

1. Economia Brasileira. 2. Economia Cearense. 3. Gestão Pública.

Os autores são responsáveis pela revisão de seus trabalhos, bem como pelo conteúdo, formato, dados e referências bibliográficas. Desta forma os artigos publicados são de inteira responsabilidade de seus autores. As opiniões neles emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista do IPECE.

É autorizada a reprodução total ou parcial destes artigos e de dados neles contidos, desde que a fonte seja citada. É totalmente proibido a reprodução para fins comerciais.

Nesta Edição:

1. A ANÁLISE DO PROJETO-PILOTO DO TELETRABALHO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO CEARÁ (Autor: Walter Caldas Marques, Leonel Gois Lima Oliveira, Nicole de Albuquerque Vasconcelos Soares e Welkey Costa do Carmo), 4

2. DADOS SOB ASSÉDIO POPULISTA (Autor: Patrício Vergara), 14

SUMÁRIO EXECUTIVO

O primeiro artigo tem como objetivo geral analisar se o projeto-piloto de teletrabalho gerou ganhos para o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, tanto para seus servidores como para a sociedade. Descreve-se o processo de implantação do teletrabalho nessa instituição a partir de um estudo exploratório, apoiado pela técnica de estudo de caso da unidade de Auditoria Interna. Através de análise qualitativa, constatou-se que o teletrabalho gera vantagens tanto para o judiciário cearense como para a sociedade, pois já obteve bons resultados no aumento de produtividade e da satisfação dos servidores, além de poder auxiliar a reduzir custos com a infraestrutura e manutenção do órgão e permitir a inclusão social e digital dos servidores. Conclui-se que o projeto-piloto de teletrabalho possibilitou o incremento da produtividade em até 30% durante 2 meses com servidores diferentes. Adicionalmente, verificou-se a ausência de impactos no clima das equipes de trabalho presenciais.

O segundo artigo aborda que a política baseada em evidências (PBE) e a geração de conhecimento científico que a alimenta dependem da validade e legitimidade das instituições democráticas e da existência do Estado de Direito. Hoje, mais do que nunca, a ciência e a política estão intimamente ligadas. Assim, no cenário atual das mudanças climáticas e da pandemia COVID-19, as políticas públicas exigem não só maior harmonia entre ciência e governo, mas também uma sociedade mais coesa e ativa nas políticas públicas. Essa afirmação está sendo posta à prova no atual cenário político latino-americano, onde as tendências populistas floresceram nos últimos anos, fermentadas pelo aumento das desigualdades sociais e pela desaceleração da mobilidade social, que tiraram a legitimidade das instituições democráticas e a regulação da vida econômica e social onde de fato, não é fácil para os formuladores de políticas adotar medidas políticas que, embora indispensáveis para combater a pandemia segundo a ciência, requerem renúncias da população.

1 A análise do projeto-piloto do teletrabalho do Tribunal de Justiça do Ceará

Autores: *Walter Caldas Marques¹, Leonel Gois Lima Oliveira², Nicole de Albuquerque Vasconcelos Soares³ e Welkey Costa do Carmo⁴*

1.1 Introdução

O Poder Judiciário brasileiro tem passado por um conjunto de transformações, ao longo da década de 2000, conhecido como “Reforma do Judiciário”, cujo principal marco, a Emenda Constitucional 45 de 2004 e possibilitou a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (OLIVEIRA, 2017⁵; BRASIL, 2019⁶). As mudanças propiciaram a percepção de um incremento no nível de satisfação do brasileiro em relação ao Judiciário, porém ainda há muito a ser aprimorado, em especial no que se refere a opiniões consolidadas no senso comum do brasileiro sobre o Poder Judiciário (FALCÃO, 2009⁷). Mesmo com a realização dessas mudanças, ainda se evidencia a existência de poucos estudos na área de Administração Pública que abordam a Gestão do Poder Judiciário (NOGUEIRA, 2011⁸), mesmo tendo visualizado um aumento nos principais periódicos e eventos nos anos de 2009 a 2017 (OLIVEIRA; NOGUEIRA; PIMENTEL, 2018⁹).

O advento da *accountability* e o aumento dos meios de controle social, tais como a edição da Lei de Acesso à Informação, fazem com que as instituições públicas implementem políticas e programas que resultem em maior eficiência na utilização dos recursos e na prestação de serviços com a máxima qualidade (BRASIL, 2011¹⁰).

¹ Especialista em Gestão Pública pela Unichristus; Graduado em Administração pela UECE. Coordenador de Gestão da Qualidade do TJCE

² Doutor em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas (2011). Mestre em Administração pela Universidade Estadual do Ceará (2009). Graduado em Administração - Bacharelado pela Universidade Federal do Ceará (2006).

³ Mestre e Graduada em Administração pela UNIFOR.

⁴ Mestre em Informática Aplicada pela UNIFOR. Especialista em Gestão de Tecnologia da Informação e graduado em Ciências da Computação pela UFRN.

⁵ OLIVEIRA, L. G. L. Dez anos de CNJ: reflexões o envolvimento com a melhoria da eficiência do Judiciário brasileiro. *Revista do Serviço Público*, vol. 68, n. 3, p. 631-656, 2017.

⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 01 de março de 2019.

⁷ FALCÃO, J. O Judiciário segundo os brasileiros. In: GUERRA, S. (Org.). *Transformações do Estado e do direito: novos rumos para o Poder Judiciário*. 1(1), 13-30. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

⁸ NOGUEIRA, J. M. M. A ausência do Poder Judiciário enquanto objeto de estudo da Administração Pública brasileira. *Revista eletrônica Díke*, v.1, n. 1, p. 1-17, jan./jul. 2011.

⁹ OLIVEIRA, L. G. L.; NOGUEIRA, J. M. M.; PIMENTEL, T. A. B. A continuidade da ausência do Poder Judiciário como objeto de estudos na Administração Pública brasileira: um levantamento de 2009 a 2017. *Revista Controle – Doutrina e Artigos*, Fortaleza, v. 16, n. 2, p. 75-100, dez. 2018.

¹⁰ BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, 2011. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 01 de março de 2019.

Paralelamente a isso, destaca-se o desenvolvimento em nível exponencial dos sistemas de informação, tornando-se um recurso valioso que pode contribuir para o aumento da eficiência e da produtividade das organizações. No Poder Judiciário brasileiro, a área de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) tem se desenvolvido também, em especial com o aprimoramento do processo judicial eletrônico e as ações de fortalecimento de uma Governança de TIC (LIMA; CRUZ, 2011¹¹; ANDRADE; JOIA, 2012¹²). Observam-se mudanças na forma organizacional, com menos burocracia e mais resultado, e nas relações de trabalho, agora mais flexíveis.

Esses pontos podem ser observados em estudos que retratam algumas mudanças ocorridas na gestão do Poder Judiciário do Estado do Ceará ao longo da década de 2010 (SOUZA *et al.*, 2013¹³; PONTES; OLIVEIRA; VASCONCELOS, 2015¹⁴; MENESES; OLIVEIRA; VASCONCELOS, 2016¹⁵; OLIVEIRA *et al.*, 2016¹⁶; OLIVEIRA; SILVESTRE, 2019¹⁷). O teletrabalho surge apoiado pela evolução tecnológica e dos meios de comunicação, como uma nova opção para o trabalhador, assim como para a adaptação das organizações a este novo cenário, que exige cada vez mais com menos recursos (BARROS; SILVA, 2010¹⁸).

Nesse contexto, foi definido como problema da pesquisa: o projeto-piloto do teletrabalho no Poder Judiciário cearense foi capaz de gerar ganhos na produtividade? Para que se pudesse subsidiar a realização desta pesquisa, em suporte ao objetivo geral, foram definidos os seguintes objetivos específicos: analisar se houve aumento da produtividade, tendo como caso específico a experiência na Auditoria Administrativa de Controle Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (Audin/TJCE); identificar a modalidade de teletrabalho adotada pelo TJCE; verificar, por meio da análise dos relatórios de acompanhamento e resultado do projeto-piloto de teletrabalho, avaliando o nível de satisfação dos servidores e gestores no âmbito do clima organizacional.

¹¹ LIMA, T. C.; CRUZ, M. V. G.O Conselho Nacional de Justiça e as Reformas do Poder Judiciário: aspectos da Tecnologia da Informação. In: *Anais... Encontro Nacional da Anpad*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 35, 2011.

¹² ANDRADE, A.; JOIA, L. A. Organizational structure and ICT strategies in the Brazilian Judiciary System. *Government Information Quarterly*. vol. 29, p. S32-S42, 2012.

¹³ SOUZA, L. L.; OLIVEIRA, R. K. P.; OLIVEIRA FILHO, S. M.; NOGUEIRA, J. M. M. A gratificação por alcance de metas setoriais (GAM) no Poder Judiciário do Estado do Ceará: elaboração, implementação e possibilidades de uso como política geral. *Anais... In Congresso CONSAD de Gestão Pública*, 6, Brasília, DF, 2013.

¹⁴ PONTES, D. S.; OLIVEIRA, L. G. L.; VASCONCELOS, T. J. M. Os Condicionantes de Desempenho dos Projetos Estratégicos em um Tribunal de Justiça. *Revista de Gestão e Projetos – GeP*, vol. 6, n.1, p. 14-27, 2015.

¹⁵ MENESES, R. S.; OLIVEIRA, L. G. L.; VASCONCELOS, T. J. M. O gerenciamento de projetos em um Tribunal de Justiça: análise dos prazos dos projetos estratégicos 2010-2014. *Revista de Gestão e Projetos – GeP*, vol. 7, n. 3, p. 93-107, 2016.

¹⁶ OLIVEIRA, L. G. L.; NOGUEIRA, J. M. M.; OLIVEIRA, K. M. M.; OLIVEIRA FILHO, S. M. O. Medição da eficiência de magistrados e de unidades judiciárias no Ceará, Brasil: o sistema Eficiência.jus. *Cadernos EBAPE.BR*, vol. 14, n. 3, p. 836-857, jul. /set., 2016.

¹⁷ OLIVEIRA, L. G. L.; SILVESTRE, A. R. M. A análise das lições aprendidas dos projetos estratégicos dos anos de 2010 a 2014 de um Tribunal de Justiça. *Boletim de Gestão Pública*, n. 12, p. 4-12, jan./fev., 2019.

¹⁸ BARROS, A. M.; SILVA, J. R. G. Percepções dos indivíduos sobre as consequências do teletrabalho na configuração do home office: estudo de caso na Shell Brasil. *Cadernos EBAPE.BR*, vol. 8, n. 1, p. 71-91, 2010.

O teletrabalho pode significar vantagens para os empregadores, trabalhadores e sociedade. As vantagens dizem respeito: ao aumento da produtividade, decorrente da melhor gestão do tempo por parte do teletrabalhador, à possibilidade de maior diversificação do quadro de trabalhadores, à redução de custos para as empresas e trabalhadores e à maior satisfação dos trabalhadores, além de contribuir para a responsabilidade social, na medida em que diminui o tráfego de carros nas cidades e promove a inclusão social e digital, ao permitir que pessoas deficientes e idosas permaneçam ativas e, com isso, sintam-se úteis e produtivas (JARDIM, 2003¹⁹).

Um fator importante é a redução de gastos com deslocamento realizado diariamente para a empresa, seja por automóvel próprio ou por algum outro meio de transporte. Ademais, ainda que o local de trabalho seja próximo à residência do teletrabalhador, com o crescente aumento da criminalidade, principalmente nos grandes centros urbanos, Barros e Silva (2010) destacam como consequência do teletrabalho a menor exposição dos trabalhadores à violência e a possível redução de intercorrências no trajeto ou no próprio ambiente da organização, o que representaria uma alternativa no enfrentamento das crises na segurança pública. Outro benefício, também sentido por organizações públicas ou privadas é o que aponta Aderaldo *et al.* (2017)²⁰, para quem o teletrabalho se mostra como potencial ferramenta na política de retenção de talentos.

Com relação aos benefícios para o empregador, verifica-se que o teletrabalho pode significar uma vantagem competitiva para as empresas que o adotem. Por meio dele é possível, por exemplo, contratar um profissional altamente qualificado, porém que resida em município, estado ou país diverso da sede da empresa (JARDIM, 2003). De forma análoga, no Poder Judiciário, você pode contar com a designação de um processo judicial eletrônico para um magistrado lotado numa comarca distinta da sua titularidade ou contar com profissionais que atuam em serviços periciais para mais de uma localidade.

Por ser o teletrabalho uma prática de gestão ainda pouco disseminada e utilizada no meio governamental, em especial no Judiciário, reconhecidamente uma instituição conservadora, este tema se mostra relevante uma vez que envolve conceitos e questionamentos relativos às consequências que pode implicar para os servidores públicos e para a instituição. As seções seguintes abordarão uma breve explanação da experiência do teletrabalho nas atividades de auditoria. Segue-se com os procedimentos metodológicos adotados e com a análise dos resultados obtidos com o projeto-piloto de teletrabalho na Audin/TJCE. Por fim, têm-se as considerações finais e referências.

¹⁹ JARDIM, C. C. S. *O teletrabalho e suas atuais modalidades*. São Paulo: LTr, 2003.

²⁰ ADERALDO, I. L.; ADERALDO, C. V. L.; LIMA, A. C. Aspectos críticos do teletrabalho em uma companhia multinacional. *Cadernos EBAPE.BR*, vol. 15, ed. especial, p. 511-533, 2017.

1.2 O Teletrabalho

O conceito de teletrabalho não é uniforme e está sempre em processo de evolução, ainda não existindo um consenso, por parte dos estudiosos do assunto, acerca de uma definição precisa e generalizada. As divergências quase sempre estão relacionadas à utilização ou não de tecnologias da informação e comunicação, à periodicidade e quantidade de tempo em que as atividades são desenvolvidas fora da empresa e onde essas elas são desenvolvidas (GOULART, 2009²¹; OIT, 2019²²). Para efeito de entendimento, este estudo entende que o teletrabalho consiste no trabalho, realizado por meio da utilização de sistemas de informação, à distância, prescindindo da presença física do trabalhador em lugar específico de trabalho (CNJ, 2016²³; TJCE, 2018²⁴).

Quanto ao local de realização do trabalho, o teletrabalho pode ser classificado como (TROPE, 1999²⁵): Trabalho em domicílio ou *home office*, em que a atividade é a desenvolvida exclusivamente na própria residência do trabalhador, seja para apenas um empregador ou vários; Centro compartilhado ou trabalho em telecentros, que é o desenvolvido em centros compartilhados descentralizados da sede principal da empresa, providenciados por esta, em coparticipação ou não com outras empresas. São também conhecidos como espaços de *coworking*; Trabalho de Campo ou trabalho itinerante, em que a atividade pode ser realizada em qualquer lugar, como dentro de um automóvel ou avião, em um quarto de hotel ou em uma praça de alimentação de um *shopping center*; Teletrabalho em equipes transacionais, que é o que envolve equipes multidisciplinares trabalhando conjuntamente para a resolução de demandas e problemas corporativos, bem como na execução de projetos específicos. Sendo a primeira opção o modelo adotado pelo Poder Judiciário do Estado do Ceará (TJCE, 2018).

1.3 Aspectos Jurídicos

O teletrabalho já era realidade e já possuía previsão legal antes da reforma trabalhista, ocorrida em julho de 2017. É o que se depreende do artigo 6º da Consolidação das Leis do Trabalho

²¹ GOULART, J. *O teletrabalho: alternativa de trabalho flexível*. Brasília: SENAC, 2009.

²² OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. (2019). *Sítio institucional*. Disponível em <<http://www.ilo.org>>. Acesso em 14 de fevereiro de 2019.

²³ CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n. 227, de 15 de junho de 2016*. Regulamenta o teletrabalho no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. 2016. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3134>>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2019.

²⁴ TJCE – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. *Portaria n. 224, de 20 de fevereiro de 2018*. Institui o projeto-piloto de teletrabalho no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Ceará, dispõe sobre o seu funcionamento e cria a Comissão de Avaliação do Teletrabalho (CAT), 2018.

²⁵ TROPE, A. *Organização virtual: impactos do teletrabalho nas organizações*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

(CLT) (BRASIL, 1943²⁶). Com o advento da reforma trabalhista, a CLT foi profundamente alterada, destacando-se a regulamentação do teletrabalho por meio da criação do Capítulo II-A, artigos 75-A a 75-E, e a inclusão do inciso III ao artigo 62 (BRASIL, 2017²⁷).

A definição de teletrabalho consta no artigo 75-B, de onde se intui que as suas principais características são a preponderância do trabalho realizado fora do estabelecimento do trabalhador, portanto, o teletrabalho não precisa ser necessariamente exercido integralmente fora das dependências da organização, e a utilização das tecnologias de informação e comunicação (BRASIL, 2017). A legislação ainda exclui do enquadramento como teletrabalho as atividades tipicamente externas, tais como vendedores e motoristas. A adoção de modalidade de teletrabalho é uma opção dos contratantes, sendo imprescindível que haja disposição expressa no contrato de trabalho. Frise-se que para a alteração do regime de trabalho presencial para o de teletrabalho deve existir a aceitação expressa do trabalhador. Por outro lado, no caso de alteração de regime de teletrabalho para o presencial, é suficiente a vontade do empregador, garantindo-se ao trabalhador o prazo mínimo de 15 dias para a transição.

Quanto à infraestrutura necessária, o artigo 75-D informa que os custos e o respectivo reembolso devem estar previstos em contrato escrito, sob a pena de o ônus recair sobre o trabalhador. Em relação à jornada de trabalho, o teletrabalho foi incluído dentre as exceções do artigo 62, ou seja, o trabalhador, regra geral, não tem direito ao pagamento de horas extras, adicional noturno e adicional de sobreaviso (BRASIL, 2017).

No que diz respeito à normatização do teletrabalho no Poder Judiciário, o CNJ editou a Resolução nº 227, de 15 de junho de 2016, que regulamenta o teletrabalho no âmbito do Poder Judiciário. A Resolução não obriga os tribunais brasileiros a adotarem programas de teletrabalho, mas suas diretrizes não podem ser contrariadas. Assim, cada juízo pode editar regulamentações próprias sobre o tema, em consonância com o regramento e as orientações do CNJ. Os principais pontos são: motivação para a adoção de programas de teletrabalho no judiciário, descrevendo os objetivos pretendidos; conceituação e caracterização do teletrabalho; condições para a realização do teletrabalho; acompanhamento e capacitação (CNJ, 2016).

²⁶ BRASIL. *Decreto-Lei n. 5.542, de 1º de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília. 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De15452.htm>. Acesso em: 14 de fevereiro de 2019.

²⁷ BRASIL. *Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017*. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113467.htm>. Acesso de: 14 de fevereiro de 2019.

1.4 Atividades de Auditoria Interna

As atividades de Auditoria Interna tiveram seu escopo ampliado para questões relacionadas a riscos, controles internos e governança. Foi uma ampliação gradativa que ocorreu ao longo do tempo devido às pressões do mercado e do arcabouço regulatório. Desta forma, as atividades de auditoria interna podem ser mais bem compreendidas a partir das suas principais responsabilidades: Avaliação de riscos; Controles Internos; Prevenção, detecção e investigação de fraudes; e conformidade (*compliance*) (IBGC, 2018²⁸).

O objetivo da auditoria interna governamental é examinar a regularidade dos atos e avaliar a eficiência da gestão, e ainda subsidiar o aperfeiçoamento dos procedimentos com suas recomendações. A auditoria é vista como uma ferramenta que contribui para uma verificação de resultados planejados pela gestão, e se esses resultados foram úteis diante dos objetivos pretendidos (CASTRO, 2015²⁹; PETER; MACHADO, 2014³⁰).

O Manual de Procedimentos de Auditoria é visto como um principal documento de referência para as atividades desenvolvidas pela Audin/TJCE (TJCE, 2014³¹). As atividades são segmentadas em três macroprocessos: Planejamento de Auditoria; Execução de Auditoria e Monitoramento. O Planejamento consiste na fase preparatória para a realização da Auditoria. O momento da Execução é a fase mais extensa e reflete na interação da equipe de auditoria com a área auditada com a geração de recomendações e determinações. Por fim, o Monitoramento representa o acompanhamento das providências tomadas pela unidade auditada por meio da coleta de evidências que possibilitem analisar a implementação das recomendações de determinações geradas no macroprocesso anterior (WALRAVEN *et al.*, 2020³²).

Esse manual foi desenvolvido para regulamentar internamente as atividades a serem desenvolvidas pelos servidores lotados na Audin/TJCE e seguem as recomendações do CNJ que tratam das atividades de auditoria e controle interno (CNJ, 2013³³; TJCE, 2014).

²⁸ IBGC – INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. *Auditoria Interna: aspectos essenciais para o conselho de administração*. São Paulo: IBGC (Série IBGC Orienta), 2018.

²⁹ CASTRO, D. P. *Auditoria, Contabilidade e Controle Interno no setor público*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

³⁰ PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. *Manual de auditoria governamental*. São Paulo: Atlas, 2014.

³¹ TJCE – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. *Manual de Procedimentos de Auditoria*. Fortaleza: Parque Gráfico do TJCE, 2014.

³² WALRAVEN, A. L.; MACHADO, M. V. V.; OLIVEIRA, L. G. L.; NASCIMENTO, R. S. CAVALCANTE, N. S. C. Uma análise das atividades de auditoria interna desenvolvidas no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará: um olhar sobre os anos de 2015 a 2018. *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Vol. 38, n. 1, p. 112-131, jan./jun., 2020.

³³ CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução n. 171, de 1º de março de 2013*. Dispõe sobre as normas técnicas de auditoria, inspeção administrativa e fiscalização nas unidades vinculadas ao Conselho Nacional de Justiça. 2013. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=1680>>. Acesso em 14 de fevereiro de 2019.

1.5 Procedimentos Metodológicos

Realizou-se um estudo de caráter exploratório ao buscar maiores esclarecimentos sobre o delinear do projeto-piloto de teletrabalho, visando compreender o referido fenômeno (ACEVEDO; NOHARA. 2013³⁴). Tendo o objeto de pesquisa bem definido, delimitou-se o projeto-piloto como um estudo de caso, possibilitando um olhar amplo e com coleta de dados primários e secundários ao longo do período de implantação do teletrabalho no âmbito do TJCE (CRESWELL, 2013³⁵). Num primeiro momento, foi desenvolvida uma pesquisa documental com base nos seguintes normativos: Decreto-Lei nº 5.542/1943, Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), Resolução nº 227/2016 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Portaria nº 1.377/2017 do TJCE, Portaria nº 224/2018 do TJCE e Resolução do Órgão Especial nº 01/2019 do TJCE. Nesta etapa, foram visualizados os principais marcos regulatórios, apontando elementos que serviriam de base para a construção dos relatórios e do roteiro de entrevista a serem respondidos pelos servidores que participaram do teletrabalho e daqueles que continuaram desenvolvendo suas atividades de modo presencial (ABDALLA *et al.*, 2018³⁶; CRESWELL, 2013).

O projeto-piloto do teletrabalho do TJCE foi desenvolvido nos meses de maio a novembro de 2018, com o preenchimento de relatórios mensais. No mês de dezembro de 2018, as informações dos relatórios foram consolidadas, permitindo avaliar o nível de produtividades alcançado pelos servidores que atuaram no teletrabalho e compará-lo com o grupo de controle, formado por servidores que seguiram as suas atividades no regime convencional. De forma complementar, foram aplicados questionários online e entrevistas presenciais nos grupos de servidores em teletrabalho, nos servidores que continuaram no formato tradicional e nos gestores das unidades. As entrevistas foram realizadas individualmente sempre após a finalização do período de teletrabalho do servidor, buscando compreender o contexto daquela experiência para os participantes do projeto piloto e para os colegas que continuaram trabalhando no formato presencial (CRESWELL, 2013). Os dados obtidos buscavam avaliar o nível de satisfação dos servidores e gestores, compreendendo o clima organizacional gerado por esse projeto-piloto.

O estudo foi desenvolvido a partir de uma triangulação de dados e métodos que enfatizaram procedimentos de natureza qualitativa, embora fossem obtidos números que possibilitassem uma análise quantitativa a partir de cálculos percentuais de nível de eficiência e de tabulações dos

³⁴ ACEVEDO, C. R.; NOHARA, J. J. *Como fazer monografias: TCC, dissertações e teses*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

³⁵ CRESWELL, J. W. *Qualitative inquiry and research design: choosing among five approaches*. 3 ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2013.

³⁶ ABDALLA, M. M.; OLIVEIRA, L. G. L.; AZEVEDO, C. E. F.; GONZALEZ, R. K. Quality in qualitative organizational research: types of triangulation as a methodological alternative. *Administração: Ensino e Pesquisa*. v. 19, n. 1, p. 66-98, 2018.

questionários respondidos. A utilização de técnicas de triangulação permitiu qualidade do estudo desenvolvido (ABDALLA *et al.*, 2018).

1.6 Discussão e análise dos resultados

Nesta seção são discutidos e analisados os resultados obtidos, mas previamente apresenta-se uma breve descrição do caso analisado.

1.6.1 Sobre o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará

O TJCE está organizado em 184 comarcas em todo o Estado, classificadas como de entrâncias inicial, intermediária e final, incluída a capital Fortaleza, tendo em sua composição 43 desembargadores na justiça de segunda instância, 445 magistrados na primeira instância, 4.268 servidores, incluídos os servidores requisitados de outros órgãos públicos e os provenientes de cargos de provimento efetivo e comissionado, e 1.573 auxiliares (terceirizados e estagiários), distribuídos nas 425 unidades judiciárias existentes (varas cíveis e criminais gerais e especializadas, fazenda pública, juizados especiais, gabinetes, secretarias judiciárias, tribunais do júri, câmaras, seções, Corregedoria Geral da Justiça, Escola Superior da Magistratura do Estado do Ceará e outras de natureza e suporte administrativo).

Segundo dados do Relatório Justiça em Números 2017, o TJCE apresentou a mais baixa produtividade da justiça estadual, com uma média de 929 processos baixados no Índice de Produtividade por Magistrado (IPM) no ano de 2016 (DPJ, 2017³⁷). Quanto aos dados de 2017, o Relatório Justiça em Números 2018 indica que o TJCE apresentou IPM de 674 para a segunda instância e 934 para a primeira instância, ambos muito abaixo da média nacional para a justiça estadual, que figurou em 1.289 e 1.940, 2º e 1º graus, respectivamente. A Taxa de Congestionamento, indicador que pode ser entendido como o percentual do acervo processual tramitado no ano (casos novos e casos pendentes de anos anteriores) que não é resolvido no mesmo exercício e repassado para o ano seguinte como pendente, que aumentou de 74,1% para 75,2% nos anos de 2017 e 2018, e o Índice de Atendimento à Demanda (IAM), por meio do qual se verifica se o tribunal foi capaz de solucionar processos pelo menos em número equivalente ao quantitativo de casos novos, permanecendo o TJCE com 97%, ou seja, 3% dos processos judiciais novos permanecem sem solução no mesmo ano (DPJ, 2018³⁸).

³⁷ DPJ – DEPARTAMENTO DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS. *Justiça em Números 2017*. Brasília: CNJ, 2017.

³⁸ DPJ – DEPARTAMENTO DE PESQUISAS JUDICIÁRIAS. *Justiça em Números 2018*. Brasília: CNJ, 2018.

Diante desse cenário, o TJCE procurou adotar uma série de medidas para conferir maior celeridade na prestação jurisdicional, dentre as quais: aprovação da lei que efetivou a reestruturação judiciária, reorganizando e criando novas unidades judiciárias, de forma a possibilitar uma distribuição mais racional e equilibrada da estrutura do judiciário, sem aumento de despesa; remanejamento da força de trabalho para as unidades mais sobrecarregadas; implantação do processo eletrônico para as comarcas de entrância final (Fortaleza, Caucaia, Maracanaú, Sobral, Juazeiro do Norte e Sobral) e unificação do sistema processual utilizado; instituição de modelo de gestão e certificação para as unidades judiciárias, com o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços prestados e o desempenho das unidades por meio do aperfeiçoamento dos métodos de trabalho; adoção do programa de teletrabalho como ferramenta adicional de gestão e de política de gestão de pessoas (TJCE, 2019b³⁹).

1.6.2 Implantação do teletrabalho no TJCE

Um dos principais elementos motivadores para a adoção do teletrabalho no TJCE é que a virtualização dos processos judiciais e administrativos possibilita a utilização de trabalho remoto ou à distância, com o uso de tecnologias de informação e comunicação, favorecem a razoável duração dos processos e a celeridade de sua tramitação. Além disso, reconheceu-se por parte da presidência do órgão (gestão 2017-2019) o potencial do teletrabalho em termos de melhoria da qualidade de vida dos servidores e, por conseguinte, do desempenho da execução de suas atribuições, com possível impacto positivo na produtividade e em outros aspectos da prestação do serviço jurisdicional (TJCE, 2019b). Por fim, a edição da Resolução nº 227, de 15 de outubro de 2016, do CNJ, que regulamenta o teletrabalho no âmbito do Poder Judiciário, e as experiências bem sucedidas do Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC), pioneiro na esfera da justiça estadual, Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) e da Justiça Federal da 5ª Região (TRF5), no estado do Ceará, referência principal para o TJCE, também foram grandes fatores motivacionais.

A ideia da possibilidade de se adotar o teletrabalho surgiu de uma ação inovadora no âmbito da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), unidade administrativa do TJCE que tem por competência aprimorar a eficiência operacional e garantir que as ações implementadas no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Ceará estejam congruentes com as diretrizes institucionais e com o modelo de gestão adotado, primando pela gestão estratégica e otimização organizacional (TJCE,

³⁹ TJCE – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. *Relatório de Gestão 2017-2019*. Fortaleza: Parque Gráfico do TJCE, 2019b.

2017⁴⁰). Por se tratar de uma ação que envolveria diversas áreas distintas, que fogem à competência e expertise da SEPLAG, como a gestão de tecnologia da informação e comunicação e a gestão de pessoas, a Presidência do TJCE instituiu, por meio da Portaria nº 1.377/2017, grupo de trabalho com a finalidade de realizar estudos e elaborar projeto-piloto para a implantação do teletrabalho no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Ceará (TJCE 2017).

O grupo de trabalho, composto pelos gestores de diversas áreas sensíveis ao projeto, tais como SEPLAG, cujo gestor teve a incumbência de coordenar os trabalhos, Secretaria Tecnologia da Informação (SETIN), Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP), Assessoria de Articulação Interna Para o 1º Grau e Diretoria do Fórum da Comarca de Fortaleza teve o prazo de trinta dias para apresentar o projeto à Presidência do TJCE.

No ano seguinte, por meio na Portaria nº 224/2018, alterada pela Portaria nº 1.033/2018, foi instituído o projeto-piloto de teletrabalho no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Ceará, consequência direta da atuação do, agora extinto, grupo de trabalho (TJCE, 2018). A mesma Portaria, além de dispor sobre o funcionamento do projeto-piloto de teletrabalho, criou a Comissão de Avaliação Teletrabalho (CAT), de caráter interdisciplinar e temporário, composta por servidores gestores de unidades administrativas diretamente ligadas ao tema, tais como Gerência de Gestão de Pessoas e Saúde Ocupacional, Gerência de Otimização Organizacional e Gerência de Governança de TI.

Para o TJCE, o teletrabalho é a modalidade de trabalho realizada de forma remota, com a utilização de recursos tecnológicos, excluídas as atividades que, por sua natureza, constituam-se como trabalho externo, tais como os desempenhados por motoristas, colaboradores da imprensa e, principalmente, oficiais de justiça, e tem como objetivos: aumentar a produtividade e a qualidade de vida e de trabalho dos servidores; promover mecanismos para atrair servidores, motivá-los e comprometê-los com os objetivos da instituição; economizar tempo e reduzir custo de deslocamento dos servidores até o local de trabalho; contribuir para a melhoria de programas socioambientais, com a diminuição de poluentes e a redução no consumo de água, esgoto, energia elétrica, papel e de outros bens e serviços disponibilizados no Poder Judiciário; ampliar a possibilidade de trabalho aos servidores com dificuldade de deslocamento; promover a cultura orientada a resultados, com foco no incremento da eficiência e da efetividade dos serviços prestados à sociedade; estimular o desenvolvimento de talentos, o trabalho criativo e a inovação.

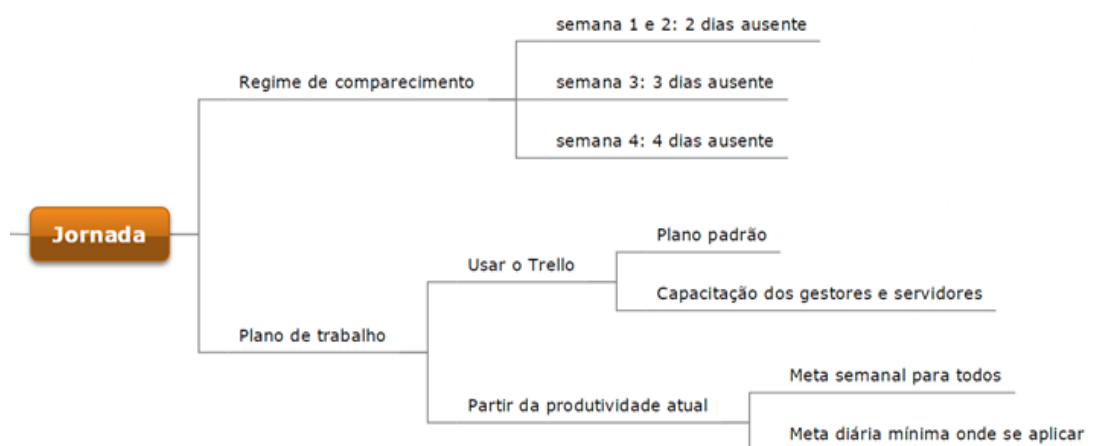
⁴⁰ TJCE – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. *Portaria n. 1.377, de 10 de agosto de 2017*. Institui o grupo para elaboração de projeto piloto acerca da implantação do Teletrabalho no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Ceará, 2017.

A adesão do servidor à modalidade de teletrabalho foi facultativa, tendo prioridade: os servidores portadores de deficiência ou cujo filho, cônjuge ou dependente o sejam; as servidoras gestantes ou lactantes e os servidores em gozo de licença para acompanhamento de cônjuge. Por outro lado, em consonância com a Resolução nº 227/2016 do CNJ, que regulamenta o teletrabalho no âmbito do Poder Judiciário, a quantidade servidores em teletrabalho, por unidade, limitou-se a 30% de sua lotação e não puderam participar os servidores: em estágio probatório; com subordinados ou ocupantes de cargo de chefia; que sofreram penalidade disciplinar nos dois anos anteriores à indicação; que apresentam contraindicação por motivo de saúde, constatada em perícia médica; residentes fora do país, salvo nos casos de licença para acompanhar o cônjuge.

Quanto à infraestrutura necessária, o projeto-piloto de teletrabalho vislumbrou como áreas de importância, a ergonomia, tecnologia e suporte, comunicação e segurança da informação, que, conforme o artigo 14 da Portaria nº 224/2018, foram de responsabilidade do servidor. Antes do início do regime de teletrabalho, aquele deveria fornecer declaração expressa de que a instalação na qual executaria as atividades atendia às exigências definidas pelas áreas de gestão de pessoas e de tecnologia da informação, quanto àquelas quatro áreas de importância.

A operacionalização do projeto-piloto de teletrabalho, chamada de jornada pela Comissão de Avaliação do Teletrabalho (CAT), foi subdividida em duas frentes: regime de comparecimento e plano de trabalho. A Figura 1.1 apresenta um esquema de operacionalização do teletrabalho.

Figura 1.1: Esquema de operacionalização do teletrabalho.



Fonte: Comissão de Avaliação do Teletrabalho (CAT) do TJCE.

O projeto-piloto de teletrabalho contemplou 15 unidades, sendo 5 administrativas (Auditoria Administrativa de Controle Interno, Consultoria Jurídica, Secretaria de Tecnologia da Informação, Secretaria de Gestão de Pessoas e a Inspeção da Corregedoria Geral de Justiça) e 10 judiciárias

(envolvendo unidades da Comarca de Fortaleza, Comarca de Maracanaú, do 2º grau de jurisdição), habilitando 3 vagas a cada uma delas. Cada um dos 3 servidores participantes permaneceu, um após o outro, por dois meses em regime de teletrabalho, o que constitui um ciclo, totalizando seis meses de duração do projeto-piloto, ou seja, três ciclos. Com o objetivo de aferir o impacto do teletrabalho executado em espaços de tempo com duração distinta, cada mês teve a seguinte escala: 1ª e 2ª semanas: dois dias em teletrabalho; 3ª semana: três dias em teletrabalho; 4ª semana: quatro dias em teletrabalho. A Figura 1.2 ilustra a escala de teletrabalho para as unidades das áreas meio e fim, com início em maio e término em novembro de 2018.

Cada servidor em regime de teletrabalho teve um plano de trabalho, elaborado pelo gestor de sua unidade, contendo a descrição das atividades, as metas de cumprimento, a periodicidade de cada semana do ciclo de teletrabalho e o cronograma de reuniões com a chefia imediata para avaliação de desempenho. O acompanhamento e a comunicação dos servidores em teletrabalho com sua chefia e com a CAT ocorreu por meio do *Trello*⁴¹ e do Sistema de Administração Judiciária (SAJ), do próprio TJCE.

Figura 1.2: Escala de teletrabalho



Fonte: Comissão de Avaliação do Teletrabalho (CAT) do TJCE.

Quanto à avaliação do projeto-piloto de teletrabalho, levou-se em consideração o desempenho e a satisfação do servidor, a percepção do gestor da unidade sobre o teletrabalho e a percepção do impacto na equipe presencial. O desempenho do servidor em teletrabalho foi medido com base na produtividade, que teria que ser, no mínimo, 15% superior àquela estipulada para os servidores que executam iguais atividades de forma presencial. Logo, mais uma vez corroborando com as diretrizes do CNJ, o projeto-piloto de teletrabalho restringiu-se às atribuições em que fosse possível mensurar objetivamente a produtividade do servidor. De forma complementar, a satisfação do servidor em teletrabalho, a percepção do gestor da unidade e o impacto na equipe presencial foi mensurada por meio de pesquisas virtuais e entrevistas presenciais, realizadas no início, meio e fim de cada ciclo.

⁴¹ Aplicativo de gerenciamento de projetos baseado na web e disponibilizado gratuitamente no sítio eletrônico <www.trello.com>.

1.6.3 A experiência do teletrabalho na Audin/TJCE

Foram selecionados três servidores para participar do projeto-piloto de teletrabalho na Audin/TJCE. Três auditorias do Plano de Auditoria 2018 foram executadas neste formato para seguir o normativo. As auditorias a serem realizadas em 2018 seguem os prazos padrões de 30 (trinta), 45 (quarenta) e 60 (sessenta) dias para a sua execução. Como forma de facilitar a compreensão e buscar um resultado positivo foi acordada que as auditorias que fossem realizadas no período de 60 (sessenta) dias deveriam ser concluídas em 45 (quarenta e cinco) dias quando realizadas no formato de teletrabalho. Da mesma forma, as auditorias que fossem realizadas no período de 45 (quarenta e cinco) dias deveriam ser concluídas em 30 (trinta) dias no regime de teletrabalho. Destarte, os ganhos de produtividade seriam de 25% e 33,3%, respectivamente. Portanto, com um percentual bem acima dos 15% exigidos como mínimo. Como dito anteriormente, esse acordo visava facilitar a compreensão temporal ainda dentro de um dos prazos padrões do Plano de Auditoria e, também, deixar uma margem para ser trabalhada ao longo da execução da auditoria para não obter um resultado inferior aos 15% de produtividade exigida.

A formalização desses prazos era estabelecida por meio dos planos de trabalho, conforme se pode observar na Tabela 1.1.

Tabela 1.1: Exemplo de Plano de Trabalho

| De 23/07/18 a 17/08/2018 | | | | |
|--|-----------------------|----------------------------|---------------------------|-------------|
| Atividade | Referência Presencial | Previsto para teletrabalho | Realizado em teletrabalho | % resultado |
| Estudos iniciais sobre o objeto de Auditoria | 5 | 2 | 2 | 60% |
| Elaborar Requisições de Informação e Documentos (RIDs) | 4 | 2 | 2 | 50% |
| Elaborar Matriz de Planejamento | 5 | 4 | 5 | 0% |
| Elaborar Matriz de Procedimentos e Achados | 6 | 4 | 5 | 0% |
| Ocorrências | | | | |
| Sem ocorrências. | | | | |

Fonte: TJCE. Obtidos a partir dos dados coletados.

É possível observar o ganho de produtividade nas duas primeiras atividades, mas que não foram alcançados nas duas últimas atividades. Embora o acompanhamento no Plano de Trabalho fosse feito por atividades, era considerado apenas o ganho de produtividade obtido com a relação da Auditoria nos macroprocessos de Planejamento e Execução da Auditoria. Portanto, a finalização do trabalho de auditoria é considerada quando o Relatório de Auditoria era enviado para as áreas auditadas e para a Presidência do TJCE. A fase de monitoramento possui prazos específicos para a

resposta das unidades auditadas e é realizada paralelamente as auditorias, sendo algumas vezes concluídas apenas num ciclo anual posterior conforme observado no estudo de Walraven *et al.* (2019). Desta forma, o macroprocesso de monitoramento não foi levado em consideração para o projeto-piloto de teletrabalho, fazendo com que os esforços de produtividade fossem centrados até o envio da versão final do Relatório de Auditoria.

Ao final dos três ciclos de execução do projeto-piloto do teletrabalho, a CAT apurou e consolidou os resultados em dezembro de 2018. As produtividades eram calculadas mensalmente e os resultados obtidos com os servidores A (maio e junho), B (julho e agosto) e C (setembro e outubro) podem ser vistos na Tabela 1.2.

Tabela 1.2: Resultados obtidos pelos servidores da Audin/TJCE

| Servidor | Mês | % Produtividade Obtida |
|---------------|----------|------------------------|
| Servidor(a) A | Maio | 15% |
| Servidor(a) A | Junho | 24% |
| Servidor(a) B | Julho | 30% |
| Servidor(a) B | Agosto | 12% |
| Servidor(a) C | Setembro | 30% |
| Servidor(a) C | Outubro | 12% |

Fonte: TJCE. Obtidos a partir dos dados coletados.

Conforme exposto, no mês de dezembro de 2018, os dados foram tabulados. Em seguida, foi desenvolvida uma consolidação a ser apresentada à Presidência do TJCE para deliberação da continuidade ou não do regime de teletrabalho. Os resultados foram considerados satisfatórios, pois foi possível perceber o ganho de produtividade e de ter uma metodologia que permitisse um acompanhamento adequado das atividades desempenhadas. Portanto, foi instituído, por meio da Resolução do Órgão Especial nº 01/2019, de 24 de janeiro de 2019, o regime de teletrabalho no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Ceará, agora em caráter definitivo (TJCE, 2019a⁴²).

Percebe-se que ajustes foram realizados nesta Resolução como, por exemplo, uma nova comissão, a Comissão de Gestão do Teletrabalho (CGT), que passou a ser coordenada pelo Secretário da SGP e não mais da SEPLAG e o percentual mínimo de produtividade será definido numa Instrução Normativa a ser posteriormente publicada. Destaca-se, também, que o TJCE avaliará o primeiro ano da implementação do teletrabalho com o objetivo de analisar e aperfeiçoar

⁴² TJCE – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. *Resolução do Órgão Especial n. 01, de 24 de janeiro de 2019*. Institui o regime de teletrabalho, dispõe sobre o seu funcionamento e cria a Comissão de Gestão do Teletrabalho, no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Ceará, 2019a.

as práticas adotadas. Os resultados serão encaminhados ao CNJ para que sejam providenciadas melhorias no regulamento.

1.7 Considerações Finais

O estudo teve como objetivo principal avaliar se a implantação do projeto-piloto do teletrabalho foi capaz de elevar a produtividade no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará e se houve benefícios para a instituição. Por meio de uma abordagem qualitativa e do estudo de caso, foi possível conhecer e descrever como se deu a implantação e o monitoramento do teletrabalho, bem como os consequentes impactos na Audin/TJCE.

Verificou-se que a definição de teletrabalho adotado pelo TJCE vai ao encontro dos conceitos descritos pelos autores pesquisados, qual seja a prestação de serviços fora das dependências da organização, com o auxílio das tecnologias da informação e comunicação, e que a modalidade adotada foi a de trabalho em domicílio ou *home office*, em que as atividades são desenvolvidas na residência do trabalhador.

Quanto aos possíveis benefícios resultantes para o TJCE, especificamente na Auditoria Administrativa de Controle Interno (Audin/TJCE), a pesquisa revelou que houve um incremento da produtividade, que atingiu até 30% durante 2 meses e com servidores diferentes. Importante mencionar que a doutrina aborda o aumento da produtividade como uma possível vantagem para as organizações que adotam o regime de teletrabalho, entretanto, no caso em tela, isso se tornou um requisito *sui generis* do programa, pois se exigiu um acréscimo mínimo de 15% nos resultados, em relação às metas estipuladas para atividades realizadas de forma presencial.

Outra vantagem decorrente, menos relevante, foi a disponibilidade de estações de trabalho e microcomputadores para sua utilização pelos demais servidores que realizam as atividades presencialmente. Demais benefícios apontados pela literatura, tais como redução do absenteísmo e da rotatividade de pessoal, redução dos custos com infraestrutura, não foi possível aferir, visto que o teletrabalho foi implantado em forma de projeto-piloto há menos de um ano, carecendo mais tempo para a realização de análises mais bem embasadas.

Com relação às vantagens para o servidor em teletrabalho, a pesquisa de satisfação elaborada e aplicada pela SGP, apontou resultados positivos, sem impacto no clima das equipes de trabalho presencial. Portanto, há evidências que nos levam a inferir que a implantação do projeto-piloto do teletrabalho pelo TJCE gerou ganhos para o órgão e seus servidores. Importante enfatizar que na unidade estudada não houve relatos de dificuldades enfrentadas, especialmente pelo fato de existir uma ferramenta de acompanhamento simultâneo das atividades desenvolvidas no decorrer do projeto-piloto.

2. Dados sob assédio populista⁴³

Autor: *Patrício Vergara*⁴⁴

2.1 Introdução

A política baseada em evidências (PBE) e a geração de conhecimento científico para alimentá-la dependem da validade e legitimidade das instituições democráticas e da existência do Estado de Direito⁴⁵. Hoje, mais do que nunca, a ciência e a política estão intimamente ligadas. Assim, no cenário atual das mudanças climáticas⁴⁶ e da pandemia COVID-19, as políticas públicas exigem não só maior harmonia entre ciência e governo, mas também uma sociedade mais coesa e ativa⁴⁷ nas políticas públicas.

Essa afirmação está sendo posta à prova no atual cenário político latino-americano, onde as tendências populistas floresceram nos últimos anos, fermentadas pelo aumento das desigualdades sociais e pela desaceleração da mobilidade social, que tiraram a legitimidade das instituições democráticas e a regulação da vida econômica e social⁴⁸. De fato, não é fácil para os formuladores de políticas adotar medidas políticas que, embora indispensáveis para combater a pandemia segundo a ciência, requerem renúncias da população.

Em particular, os ataques a instituições que geram dados e informações sobre a realidade social proliferaram em países como México, Brasil, Argentina, Chile, Peru e Colômbia. Assim, torna-se comum que autoridades políticas questionem, sem evidências, os resultados de estudos que contradizem suas crenças e interesses, com o velho ditado de que "*se os dados não concordam com minhas opiniões, pior para os dados*". Algumas autoridades foram mais longe e estão tentando

⁴³ Este artigo faz parte das atividades do Proyecto Cientista-chefe de dados do Centro de Análise de Dados e Avaliação de Políticas Públicas (CAPP) do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), financiado pela Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP).

⁴⁴ Patrício Vergara, Ph.D. em Desenvolvimento Econômico pela Universidad Autónoma de Madrid, é Pesquisador Visitante do IPECE e Bolsista da FUNCAP no Programa Cientista Chefe de Dados do IPECE.

⁴⁵ RODRIK, D. (2008): "One Economics, Many Recipes Globalization, Institutions, and Economic Growth", Princeton University Press, USA.

⁴⁶ Certamente nossas sociedades nacionais e regionais serão novamente tensionadas pelas medidas políticas a serem tomadas para reduzir o impacto diferenciado das mudanças climáticas, anunciado pelo Painel Intergovernamentais de Mudanças Climáticas das Nações Unidas. Ver *Folha de São Paulo*, 09.08.2021.

⁴⁷ VLAICU, R. (2021): "Science Meets Policy in the Pandemic Response", IADB, Inter-American Development Bank, April 22, 2021.

⁴⁸ LATINOBAROMETRO (2018): "Informe Latinobarómetro 2018", Corporación Latinobarómetro, Santiago do Chile. Veja também LAGOS, M. (2018): "El Fin de la Tercera Ola de Democracias" em <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

reescrever a história de acordo com seus interesses de permanecer no poder, como previsto por George Orwell⁴⁹.

Paradoxalmente, no início da terceira década do século XXI, classificada como a era do conhecimento, encontramos um severo questionamento da Política Baseada em Evidências, dos dados que a alimentam e, em última instância, da ciência. Esse é o foco deste artigo, que será complementado proximamente por outro, com o objetivo de mostrar as fragilidades internas da PBE e os problemas cognitivos que enfrenta.

2.2 O fermento do problema: as profundas desigualdades sociais

Não parece haver discussão hoje nas principais agências de cooperação internacional para o desenvolvimento económico (PNUD, CEP, OCDE, BID, Banco Mundial, FMI, WEF) sobre o papel decisivo desempenhado pelas desigualdades sociais na destruição da coesão social e na legitimidade das instituições democráticas na América Latina, um subcontinente caracterizado mundialmente por essas iniquidades.

Para as Nações Unidas, a desigualdade no mundo continua a subir, atingindo recordes em 2020, o que "*ameaça o desenvolvimento social, retarda o crescimento econômico e pode levar a mais instabilidade política*". Embora alguns países latino-americanos tenham conseguido reduzir as desigualdades nas duas primeiras décadas deste século, eles aumentaram novamente em países como Brasil, Argentina e México⁵⁰.

Assim, enquanto nosso continente não se destaca no mapa da pobreza mundial, ele lidera os piores índices de desigualdade social do planeta. A pandemia COVID-19 aumentou essas iniquidades, segundo o PNUD,⁵¹ quem observa que:

América Latina... continua sendo a segunda região mais desigual do mundo, e os países de LAC têm níveis mais elevados de desigualdade do que outras regiões com níveis semelhantes de desenvolvimento econômico.

De fato, nos Relatórios de Desenvolvimento Humano, a maioria dos países latino-americanos está listada nas categorias mais altas em 2019. Assim, cinco países aparecem com Alto Desenvolvimento Humano (Chile 0,851, Argentina 0,845, Uruguai 0,817, Panamá 0,815 e Costa

⁴⁹ Em seu romance agora clássico "1984", George Orwell descreve os esforços do Ministério da Verdade para criar uma realidade favorável aos interesses da autoridade (Big Brother), através da manipulação da informação. O lema que o guia é: "*Quem controla o presente controla o passado e quem controla o passado controlará o futuro.*"

⁵⁰ United Nations (2020): "The World Social Report 2020: Inequality in a rapidly changing world", New York, USA.

⁵¹ PNUD (2021): op.cit.

Rica 0,810), enquanto apenas um é considerado como Baixo Desenvolvimento Humano (Haiti 0,51). Os maiores países da LAC, como México (0,779) e Brasil (0,765) estão na categoria de Alto Desenvolvimento Humano. No entanto, quando este ranking é ajustado de acordo com as desigualdades sociais (ver Tabela 2.1), observa-se que todos os países latino-americanos reduzem seu Índice de Desenvolvimento Humano, especialmente Brasil (-20), Panamá (-17), México (-13), Colômbia (-12), incluindo Costa Rica e Chile (-11).

A novidade das abordagens atuais para o desenvolvimento econômico que surgiram após o COVID é que elas dão um papel decisivo às desigualdades de influência desfrutadas pelas elites na América Latina.

Tabela 2.1: Impacto das desigualdades no Desenvolvimento Humano dos países LAC 2019

| Países | IDH | | IDH ajustado para desigualdades | | Diferenças |
|------------|-------|-----------------|---------------------------------|-----------------|------------|
| | Valor | Lugar não mundo | Valor | Lugar não mundo | |
| Chile | 0,851 | 43 | 0,709 | 54 | -11 |
| Argentina | 0,845 | 46 | 0,729 | 50 | -4 |
| Uruguai | 0,817 | 55 | 0,712 | 56 | -1 |
| Panamá | 0,815 | 57 | 0,643 | 74 | -17 |
| Costa Rica | 0,810 | 62 | 0,661 | 73 | -11 |
| México | 0,779 | 74 | 0,613 | 87 | -13 |
| Peru | 0,778 | 79 | 0,628 | 87 | -8 |
| Colômbia | 0,767 | 83 | 0,595 | 95 | -12 |
| Brasil | 0,765 | 84 | 0,570 | 104 | -20 |

Fonte: PNUD, 2020 " PNUD, 2020 "The next Frontier. Human Development Report 2020"

As Nações Unidas destacam a forte concentração de riqueza e renda no 1% mais rico da população dos países e a crescente desigualdade entre eles, exacerbada pelo⁵² progresso tecnológico. É importante notar que essa nova perspectiva ou abordagem teórica deve-se a uma mudança metodológica, que permite mostrar o que até então permaneceu escondido: a hiper concentração da renda e da riqueza das elites de nossos países.

A medição fiscal mostra que a desigualdade social é ainda pior no Brasil porque o 1% mais rico de sua população captura 27,5% da renda líquida nacional e não 9,1% (registrado pela pesquisa domiciliar tradicional, PNAD Continua). Nos casos de Chile e Colômbia, esse percentual também triplica em relação as pesquisas domiciliares, enquanto no Uruguai dobra.

⁵² Nações Unidas (2020), op.cit.

A CEPAL já havia demonstrado que as desigualdades de renda reais são muito maiores do que as medidas por pesquisas domiciliares em países latino-americanos, como Brasil, Chile, Colômbia e Uruguai⁵³. A secretária executiva da CEPAL, referindo-se às manifestações sociais na América Latina, destacou a necessidade de melhores ferramentas analíticas para compreender a dinâmica política, enfatizando a inadequação das pesquisas domiciliares para captar desigualdades sociais.⁵⁴

Para o PNUD, instituição das Nações Unidas especializada em desenvolvimento, as elites econômicas interferem na concepção ou implementação de políticas na América Latina, colocando incentivos favoráveis aos seus interesses em relação aos sistemas tributários, à política de concorrência e às regulamentações de mercado. Assim, nas palavras do Relatório Regional de Desenvolvimento Humano do PNUD 2021:

A concentração de poder nas mãos de alguns que defendem o interesse privado em vez do bem comum é um dos fatores que conectam alta desigualdade e baixo crescimento, pois muitas vezes resulta em políticas distorcidas, míopes e ineficientes, e instituições fracas...⁵⁵

Dessa forma, o PNUD coloca sob escrutínio a real existência de políticas baseadas em evidências que são elogiadas por muitos governos nacionais e regionais. E particularmente a política de proteção social, até agora projetada e implementada no escopo exclusivo do governo, com pouca eficácia.

Um componente recente surgiu neste cenário latino-americano em resposta à agitação social alimentada pela alta vulnerabilidade social, pelo aumento das desigualdades horizontais e verticais e pelo descrédito das instituições: a tendência tecnopopulista⁵⁶.

Como veremos a seguir, o tecno-populismo tem como um de seus principais inimigos as políticas públicas baseadas em evidências e as instituições independentes de geração de conhecimento científico, construindo relatos e discursos que omitem as evidências ou negam.

2.3 A simplicidade vencedora do Populismo

A pandemia COVID-19 trouxe à tona as sinergias e tensões entre ciência e política, o que gerou resultados diferenciados em sua luta nos países latino-americanos. Para Razvan Vlaicu, economista sênior de pesquisa do BID:

⁵³ CEPAL (2019): “Panorama Social de América Latina 2019”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile..

⁵⁴ BÁRCENA, Alicia (2019): Conferência de imprensa de relatório "*Panorama Social de América Latina*", Santiago, 28 de novembro de 2019.

⁵⁵ PNUD (2021), op.cit.

⁵⁶ O tecnopopulismo o ciberpopulismo é caracterizado por o uso de tecnologias digitais para fins populistas, muitas vezes *fakenews* preparadas e disseminadas por as chamadas *milícias digitais*, que procuram instaurar o autoritarismo.

A ciência pode ser limitada pela incerteza, e as políticas públicas podem ser influenciadas pela política.⁵⁷

Assim, um estudo realizado em 65 países mostra que os governantes que enfrentam uma reeleição próxima (2021-2022) adotaram medidas menos restritivas de isolamento social, evitando declarar um bloqueio impopular aconselhado pela ciência.⁵⁸

Fukuyama e Lopez-Calva distinguiram três fatores essenciais de governança que determinam o desempenho dos países frente à pandemia: capacidade estatal, confiança social e liderança política⁵⁹. Essas variáveis interagem porque, no caso do Brasil, a existência de um sistema público de saúde sólido não tem sido suficiente diante da falta de confiança social (tanto nas instituições quanto entre as pessoas) e da ausência de liderança política. Para os autores, a América Latina enfrenta um "declínio político" ligado à polarização populista.

Para eles, a primeira resposta deve ser melhorar a qualidade e relevância das políticas públicas, especialmente as relacionadas à pandemia. A segunda resposta seria a criação de novas regras do jogo para uma governança mais inclusiva, incluindo redistribuição de renda, maior regulação das elites e incentivos à participação da sociedade civil em políticas públicas.

Por fim, Fukuyama e López-Calva afirmam que essas mudanças não serão possíveis sem a mobilização política, coordenada por uma coalizão de atores. Uma conclusão que também foi alcançada pela OCDE⁶⁰ e pela CEPAL 2021 (op.cit. página 39) que apoiam a ideia de um pacto social entre o Estado e a sociedade civil, que permitiria renovar, aprofundar e fazer uma democracia mais eficiente, hoje devastada pelo populismo totalitário.

Um elemento-chave para o populismo e essencial para entender o papel da PBE é destacado pela Innerarity.

A principal ameaça à democracia não é a violência ou a corrupção ou a ineficiência, mas a simplicidade... Nossos sistemas políticos estão falhando em gerenciar a crescente complexidade do mundo e são impotentes para aqueles que oferecem simplificação reconfortante. Aquele que simplifica, ganha; muitos políticos fazem⁶¹⁶²

57 VLAICU, R. (2021), op.cit.

58 PULEJO, M. Y QUERUBIN, P. (2020): "Electoral concerns reduce restrictive measures during the covid-19 pandemic", NBER Working Paper 27498, July 2020.

59 FUKUYAMA, F. Y LOPEZ-CALVA, L.F. (2021): "Pandemics and Political Performance", Project Syndicate, Jun 24, 2021.

60 OCDE/CAF/CEPAL(2018): "Perspectivas económicas de América Latina 2018: Repensando las instituciones para el desarrollo", Éditions OCDE, Paris

61 INNERARITY, D. (2020a): "Una teoría de la democracia compleja: gobernar en el siglo XXI", Galaxia Gutenberg, Barcelona, España.

62 INNERARITY, D. (2020b): Entrevista no Jornal *O Mundo*, Espanha, 2 de fevereiro de 2020.

A conexão direta do líder carismático com as massas, seu apelo ao povo e à nação, seu discurso ante elite e intelectualidade, ocorre em um cenário de falta de credibilidade das principais instituições do país⁶³ e desconexão com as necessidades da maioria (PNUD 2021, op.cit. e Fukuyama e López-Calva, op.cit.).

As elites políticas, que tradicionalmente apostam em sua intermediação com as massas através do clientelismo, parecem sem capacidade de resposta diante das maiores expectativas criadas pela década do boom das *commodities* e de um discurso de mobilidade social que não está sendo cumprido, segundo a OCDE.⁶⁴

Em particular, a observação de diferenças significativas entre a subjetividade das pessoas e a informação social oficial tem sido objeto de forte crítica à economia e outras ciências sociais, e levou o filósofo francês Guy Sorman⁶⁵ a argumentar que a maneira de ver (e mostrar) a realidade social por parte das elites (usando evidências oficiais) é tendenciosa e de acordo com seus próprios interesses.

Em suma, nossas sociedades latino-americanas têm experimentado um processo precário (e às vezes tardio) de modernização que facilita o surgimento do populismo que, em períodos de crise, coloca em xeque a hegemonia das fechadas elites.

Nessa perspectiva e seguindo o princípio de Ashby de variedade necessária, a democracia plena e eficiente só é possível graças ao aumento da complexidade da sociedade. De fato, o cibernético inglês W. Ross Ashby postulou há muito tempo que "*apenas a variedade absorve variedade*".⁶⁶ Assim, um sistema é viável quando é capaz de lidar com a variedade do ambiente em que opera, ou seja, para lidar com a complexidade. Isso requer o aumento e o aprimoramento das informações coletivamente,⁶⁷ o que requer a ampliação dos limites de participação no governo, ou seja, a adoção de uma governança inclusiva, não se limitando ao governo (OCDE/CEPAL/CAF, 2018, op.cit.).

Isso porque a origem de alguns dos principais problemas políticos reside no fato de que a democracia precisa de atores que ela própria é incapaz de produzir.

⁶³ Segundo Latinobarómetro (op.cit.) as instituições políticas são as menos confiáveis (em Brasil: 12% congresso, 7% governo e 6% partidos políticos; em LAC 21%, 22% e 13%, respectivamente).

⁶⁴ OCDE (2018): "Um elevador social quebrado?" em <https://www.oecd.org/brazil/social-mobility-2018-BRA-PT.pdf>

⁶⁵ SORMAN, Guy (2019): "Clase política no vio venir el estallido porque trabaja para la élite", EMOL, 23.10.19

⁶⁶ ASHBY, R. (1961): "An introduction to Cybernetics", Chapman & Hall, London, UK.

⁶⁷ BOISIER, S. (2004): "E se o desenvolvimento fosse uma emergência sistêmica?", em VERGARA, P. (ed.): "*Desenvolvimento endógeno*", IADH-GESPAR, Governo do Estado do Ceará, Fortaleza, Brasil.

Sem uma cidadania ativa e participativa, educada e informada, que entenda o que está sendo debatido no espaço público para que possa intervir adequadamente nele, é impossível falar de qualidade democrática.

Para vários especialistas, a democracia é o sistema de governo com maior capacidade de lidar com a complexidade, desde que fortaleça a cooperação e a organização institucional da inteligência coletiva. Portanto, para Daniel Innerarity o entendimento da democracia passa pelo fortalecimento da cooperação e da organização institucional da inteligência coletiva e menos pelo uso de "especialistas", pelo aumento da delegação ou pela renúncia ao controle popular.⁶⁸

2.4 Os limites da participação sem evidência científica

Enquanto o tecnopopulismo conservador tende a reduzir a participação e transferir para o líder o poder político e o monopólio do conhecimento, o populismo de esquerda coloca esses atributos no povo, na massa popular, utilizando vários instrumentos de participação para exercer o poder de forma agregada evitando a mediação dos partidos políticos.

No caso do populismo de esquerda, a legitimidade vem da sabedoria ancestral dos povos e de sua expressão contemporânea em processos de deliberação popular vinculante (liderados por seus líderes e intelectuais), dos quais agora devem surgir as políticas públicas. Em um setor mais ideológico dessa corrente de pensamento é comum considerar os dados econômicos e seus índices como um mecanismo de legitimação do modelo capitalista e seu complemento político, a democracia representativa burguesa, um discurso anti elite que hoje é de alta popularidade.

Chamaremos esses instrumentos de "*participacionismo*", quando este processo democrático não for acompanhado da disseminação de evidências científicas sobre as questões sobre as quais ele é deliberado. Em alguns países da América Latina, a reação popular a uma democracia representativa enfraquecida está dando origem a experiências de democracia deliberativa que colocam em risco uma governança bem sucedida ao não incorporar evidências científicas nesse processo de tomada de decisão.

No entanto, a consulta direta com o povo é uma ferramenta frequente entre os líderes populistas. Uma nota particular a este respeito é o uso da consulta popular do governo López Obrador no México, que procurou processar presidentes anteriores por corrupção, mas foi frustrado pela baixa participação popular (7%).

Interessante é o caso da explosão social chilena de outubro de 2019 que canalizou verticalmente o protesto para uma profunda transformação institucional. Uma mudança nas regras

⁶⁸ INNERARITY, Daniel (2018): "Política para perplejos", Galaxia Gutenberg, Barcelona, España..

do jogo democrático aprovada por ampla maioria e que, além da paridade de gênero, terá como relatores da nova Constituição Política, vários líderes que emergiram de protestos sociais, não afiliados a partidos políticos.

Embora os principais executivos da Convenção sejam proeminentes acadêmicos universitários, uma parte significativa dos eleitos baseia suas abordagens em suas ideologias, mostrando pouca apreciação por dados e evidências científicas.

Alguns analistas descreveram suas posições como utópicas e voluntaristas. Assim, escreve, um dos principais intelectuais chilenos, no dia seguinte à eleição dos constituintes:

Há mais de um ano — e o resultado de ontem está relacionado a isso — a ideia vem se espalhando na sociedade chilena de que a vida social depende, sobretudo, da vontade, da capacidade de empurrar para isso ou aquilo até que seja alcançado... Há alguns meses o Chile vive a experiência de que a vontade pode multiplicar os pães. E essa experiência tornou plausível e fortaleceu a ideia de que é ela, a vontade, e não a realidade que se opõe a ela, que na vida social tem a última palavra.⁶⁹

A maioria desses independentes que elaborarão a nova Constituição Política do Chile tem uma ideologia de esquerda que desconfia (com muitos argumentos) dos estudos socioeconômicos e estatísticas produzidos pelas entidades do Estado nacional e por instituições internacionais. Um fenômeno semelhante de rejeição a esse tipo de evidência é observado nas autoridades governamentais da Bolívia, Argentina e Peru nos últimos anos.

Embora a tendência de manipular estatísticas para ganho político seja centenária, a novidade do tecnopopulismo (seja de direita ou de esquerda) é que é uma atividade sistêmica e estrutural desses sistemas de poder e não um fato isolado, uma vez que os modelos mentais de seus líderes têm uma base fundamentalmente ideológica e não tem sustentação em um modelo científico de geração de conhecimento e acumulação de experiências.

A pandemia COVID-19 exacerbou essa dupla tendência anti-elite, pois, por ser imprevisível pela ciência, introduziu altas incertezas e dúvidas sobre o verdadeiro conhecimento científico em torno dessas doenças contagiosas.

Isso tem sido explorado por grupos populistas para estender essa desconfiança na ciência biológica a outras esferas do conhecimento e da política, através de suas próprias interpretações.

Embora a chegada precoce das vacinas e sua eficácia comprovada (especialmente combinada com a disciplina social) tenha restaurado a fé na ciência, a expansão acelerada da variante Delta permite prever um longo processo de superação da pandemia e um aprofundamento de seus

⁶⁹ PEÑA, C. (2021): "El tiempo de la voluntad", El Mercurio, 17 de maio de 2021.

impactos políticos, econômicos e sociais em nosso continente. A reconstrução de novas instituições para regular a vida social e econômica nos países latino-americanos provavelmente levará muito mais tempo e certamente será um grande desafio para a sociedade toda.

A polarização política (e sua consequência, maior conflito e menor governabilidade) alimentada por grupos de ambos os extremos ideológicos, está levando à erosão de todas as instituições sociais (não apenas políticas) ao criticar crenças básicas ou modelos mentais sobre o desenvolvimento econômico, social e político.

Isso leva à anomia social, elevando os custos de transação e reduzindo as possibilidades de realização da Missão Nacional de reiniciar a vida social sob um modelo de desenvolvimento econômico mais inclusivo e sustentável.

De fato, crenças compartilhadas e legitimadas ou modelos mentais de desenvolvimento em uma sociedade são essenciais para a criação, manutenção e fortalecimento de instituições que regulam a vida social. A polarização está destruindo-os para instalar projetos de poder baseados em ideologias, deixando pouco espaço para políticas públicas baseadas em evidências e para a geração de dados por meio de metodologias científicas. Não há dúvida de que a pandemia COVID-19 colocou em questão na opinião pública os benefícios do modelo econômico capitalista globalizador, já debatido na academia e em várias agências de cooperação internacional. Assim, os principais centros do pensamento econômico global estão agora se esforçando para oferecer novas opções e não apenas reformas parciais do modelo econômico existente⁷⁰.

Esses modelos econômicos certamente terão de enfrentar os enormes desafios não só da desigualdade social e das pandemias, mas também daqueles associados às mudanças climáticas. Uma vez que todos eles têm um forte impacto na vida dos cidadãos, eles certamente serão objeto de uma forte, acalorada e prolongada disseminação e debate através das redes sociais.

Infelizmente, o debate intelectual sobre o novo modelo de desenvolvimento pós-pandemia ainda não foi vigorosamente abraçado na América Latina (incluindo o Brasil), pois nossos governantes estão mais preocupados em voltar à "normalidade" pré-pandemia do que em pensar no futuro de seus países. Esta omissão é perfeitamente compreensível no nível governamental dada a responsabilidade política das autoridades, mas não é compreensível entre os meios intelectuais. Ainda mais quando o tecnopopulismo invade as redes sociais com seu discurso desintegrador.

Nossa hipótese é que as políticas baseadas em evidências e a própria geração de dados econômicos e sociais terão uma batalha difícil para enfrentar não apenas o negacionismo transmitido

70 Veja WEF, 2020: 'The Great Reset', World Economic Forum.

pelas redes sociais, mas também o participacionismo que se baseia cegamente na sabedoria popular e nos resultados de seu processo deliberativo (interpretado e mediado por seus líderes).

Sustenta-se que esse desafio deve ser enfrentado com novas metodologias para a obtenção de informações, idealmente em tempo real, e relevantes para uma tomada de decisão mais particularizada. Portanto, os territórios locais e regionais são o espaço adequado para a construção desses dados e indicadores para tornar as políticas públicas mais eficazes e eficientes, orientadas por um sistema de governança inclusiva. Nesse sentido, a *Prática Baseada em Evidências*, que combina evidências científicas sólidas, melhores práticas e as necessidades e demandas da população beneficiária representa um caminho⁷¹.

Por tanto, os centros de pensamento estratégico territorial existentes devem fazer um esforço para atualizar suas metodologias, a fim de capturar de forma mais abrangente e oportuna a realidade social e fornecer esse conhecimento não só para os gestores de políticas públicas, mas para os principais *stakeholders* e, na medida do possível, a sociedade como um todo.

Nessa linha, o Ceará tem mostrado importantes avanços com a criação, em 2018, do Centro de Análise e Avaliação de Dados de Políticas Públicas (CAPP) do *Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará* (IPECE) do Governo do Estado do Ceará. Também, a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) criou em 2019 o Observatório do Federalismo Brasileiro (OFB) com o objetivo de conhecer e estimar o impacto da mudança do ambiente nacional e internacional na economia cearense. De forma complementar, o Programa Cientista Chefe cumpre o papel de trazer novos conhecimentos da academia para a gestão pública do Estado.

Essa poderosa associação entre pesquisa científica e políticas governamentais é financiada em nível estadual pela Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP), que desempenha um papel significativo nos esforços governamentais para preservar o desenvolvimento e o bem-estar dos cearenses em tempos de emergência e na preparação para o difícil período pós-pandemia, baseados nas evidências científicas aplicadas as políticas públicas inclusivas.

71 Veja MCKIBBON, K.A.(1998): ““Evidence-based practice”, Bull Med Libr Assoc. 1998 Jul; 86(3): 396–401 e VERGARA, P. (2012): ‘Colocando en práctica un nuevo enfoque de políticas públicas territoriales’, em VERGARA, P.; *Descentralización desde la región*, CIPTAR, Chile.