

Exercício Parcial de Avaliação de Impactos de Políticas Públicas em Cooperação Técnica Internacional Sul-Sul: um Estudo de Caso

Fernando Antonio Hello

<http://lattes.cnpq.br/2518246712240428>

<https://orcid.org/0000-0003-1421-386X>

Recebido em: 18 de novembro de 2022

Aprovado em: 14 de fevereiro de 2023

Resumo

Neste artigo utilizou-se a metodologia “*Modelo de Quatro Níveis*” de Kirkpatrick, em três de suas quatro dimensões, na avaliação de reação, avaliação de aprendizagens, e avaliação de impacto, em um exercício de análise finalística qualitativa do processo de desdobramento e aplicação da Política Pública (PP) de Cooperação Internacional (COOPTEC) Sul-Sul do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Governo Brasileiro, avaliando dois cursos ofertados através da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), e executados pela Embrapa Estudos e Capacitação (EEC), em 2012. Apesar do restrito tamanho da amostra impedir ampla generalização dos resultados, ao final sugere-se que a PP de COOPTEC internacional adotada pelo Governo brasileiro seja mais bem avaliada e acompanhada no alcance de seu principal objetivo de gerar impactos em profundidade, capilaridade e em extensão aos países beneficiários, definindo novos horizontes e possibilidades de efetiva transformação social, colocando o Brasil efetivamente no rol de países doadores emergentes. Para isso, também constatou-se que, no contexto do *Policy Cycle*, avaliar impactos de PPs exige análises estruturais complexas, em várias dimensões, envolvendo métricas bem ajustadas, acompanhamento e melhoria contínua em realimentação do processo em curso, assim como análises políticas articuladas de forma dialética e dialógica frente às intencionalidades tácitas e explícitas da PP e dos seus programas, ampliando seus *outputs* e *outcomes* e, conseqüentemente, seus futuros impactos.

Palavras-Chave: Cooperação Internacional; Políticas Públicas; Programas de Capacitação; Transferência de Tecnologia; Avaliação de Impactos.

Abstract

In this article, Kirkpatrick's "Four Level Model" methodology was used, in three of its four dimensions. The dimensions are in the evaluation of reaction, evaluation of learning, and evaluation of impact. It was used in an exercise of final qualitative analysis of the process of unfolding and application of the Public Policy (PP) of International Cooperation (COOPTEC) South-South of the Ministry of Foreign Affairs (MRE) of the Brazilian Government, evaluating two courses offered through the Brazilian Cooperation Agency (ABC), and executed by Embrapa Studies and Training (EEC), in 2012. Despite the restricted sample size preventing a

broad generalization of the results, it is suggested that the international COOPTEC PP adopted by the Brazilian Government be better evaluated and monitored in the achievement of its main objective of generating impacts in depth, capillarity and in extension to the beneficiary countries, defining new horizons and possibilities of effective social transformation, placing Brazil in the list of countries emerging donors. For this, it was also found that, in the context of the Policy Cycle, assessing the impacts of PPs requires complex structural analyzes, in several dimensions, involving well-adjusted metrics, monitoring, and continuous improvement in feedback from the ongoing process, as well as articulated political analyzes of in a dialectical and dialogical way in face of the tacit and explicit intentions of the PP and its programs, expanding its outputs and outcomes and, consequently, its future impacts.

Keywords: International Cooperation; Public Policy; Training Programs; Technology Transfer; Impact Assessment.

1. Introdução

No contexto atual da sociedade globalizada e da emergência do Brasil como *player* importante na nova cooperação Sul-Sul, várias políticas públicas (PPs) de cooperação técnica (COOPTEC) envolvendo transferência de tecnologia (TT) e capacitação tecnológica (CAPTEC) emergiram nos últimos governos, na tentativa de aumentar o intercâmbio de conhecimentos, especialmente com os países em desenvolvimento com os quais o Brasil tem similaridades importantes e que, em função disso, o qualificam como *player* privilegiado em ações dessa natureza.

Embora nem sempre executada no âmbito da COOPTEC, a avaliação dos impactos destas políticas, assim como dos programas, projetos e cursos delas derivados, em sua implementação é essencial, pois é nele que se dão suas reais validações em termos de eficácia, eficiência e efetividade, pertinência e alcance dos objetivos, além de garantir sua sustentabilidade, conforme nos diz Ala-Harja e Helgason (2000) apud Trevisan e van Bellen (2008).

Esta avaliação de impactos, por sua vez, é sempre resultado de uma combinação somada de vários elementos, distribuídos amplamente em três grandes dimensões: (a) os objetivos e metas amplas das políticas (avaliação de seus processos e produtos), articulados ao (b) seu grau maior ou menor de implementação, e a conseqüente (c) realização e consolidação progressivas da (s) transformação (ões) por ela proposta (s), seus resultados, *outputs* e *outcomes*, e impactos decorrentes. Neste sentido, é essencial a hierarquização das diferentes dimensões envolvidas neste tipo de avaliação, que envolvem e se desdobram desde o plano do atendimento aos grandes desafios ou problemas nacionais ou internacionais, até as metas e índices a serem atingidos, passando pela sensível e dialética construção de diferentes tipos de indicadores para monitoramento tanto da implantação do Plano proposto, quanto de produção e produtividade

de seus processos, sempre articulados às respectivas metas transformadoras a serem atingidas. Sabe-se que, eventualmente, Planos e ações muito bem estruturados e planejados, às vezes não são bem-sucedidos na fase de aplicação, acompanhamento, monitoramento e/ou na de avaliação, ou acabam não tendo a capilaridade e o alcance necessários em suas expectativas de geração de impactos, em trazer reais transformações à realidade foco, prejudicando a avaliação em efetividade da PP que lhes dá suporte.

Sabe-se também que há uma grande dificuldade de conexão quando saímos do nível macro de uma PP de abrangência nacional ou de uma política externa de governo em COOPTEC, e a desdobramos em suas diretrizes até chegarmos à dimensão de suas aplicações em ações educacionais mais pontuais e específicas, em sala de aulas ou visitas a Unidades de Referência Técnica (URTs), atividades que costumam fazer parte desses programas, projetos e cursos de CAPTEC e que, via de regra, ficam a cargo do órgão executivo.

Nesse contexto, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) tem se concentrado em esforços na busca de novos enfoques de atuação no papel de agente de execução técnica do governo, via Agência Brasileira de Cooperação (ABC) ligada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), e via Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), ao qual está subordinada, em especial em políticas de alcance sociais, nacionais ou internacionais, em diferentes programas, projetos e cursos de CAPTEC, construção de conhecimentos e TT, envolvendo parcerias e associações diversas com outras instituições homólogas e demais agências de cooperação internacionais, na tentativa de atender às demandas do governo voltadas a essas políticas.

Frente a estas demandas, a atuação da Embrapa se desdobra em ações que têm se pautado na testagem, desenvolvimento, e emprego de diferentes metodologias educacionais voltadas para a TT, a aprendizagem tecnológica e a construção do conhecimento, onde é imperativa a proposição de novas formas de pensar, agir e se relacionar neste tipo de intervenção, potencializando o envolvimento e o comprometimento do participante no próprio processo de ensino-aprendizagem, maximizando seus resultados, sua eficácia, eficiência, e efetividade e, conseqüentemente, seus impactos, *outputs* e *outcomes*, a curto e médio prazos, durante e após os eventos, dentro das bases das novas ecologias de aprendizagem (KELLY e LESH, 2000 apud COBB et al., 2003), da aprendizagem significativa (FREIRE, 1992, 2004) e da andragogia (KNOWLES, HOLTON III e SWANSON, 2011).

Enquanto produtos de um esforço focado, que na maior parte das vezes, acontece em curtíssimo prazo, e cujas intencionalidades diversas traduzem diretrizes ou políticas governamentais e/ou institucionais, nacionais e/ou internacionais mais amplas, esse novo estilo

de atuação busca superar dificuldades e maximizar resultados em efetividade, pertinência e alcance dos objetivos de forma mais sustentável, frente aos modelos mais tradicionais de intervenção.

Da urgência de fazer frente a essa conjuntura que engloba diferentes vetores, necessidades, demandas, expectativas e intencionalidades no âmbito da COOPTEC internacional, a Embrapa tem buscado inovar em soluções e sistemas educacionais, ferramentas e processos eficazes de ensino-aprendizagem, na formatação ajustada de conteúdos e tecnologias para capacitação e para TT agropecuária, para a formação de multiplicadores, sensibilização e desenvolvimento amplos, iniciativas que compõem o esforço sul-sul de disseminação e compartilhamento de tecnologias em agricultura tropical, com isso buscando obter resultados em maior inclusão e inserção sociais para as populações dos países parceiros e beneficiários, melhorias em suas cadeias produtivas e de segurança alimentar, assim como nos seus sistemas de pesquisa agropecuária, no âmbito dos acordos de cooperação técnica vigentes.

2. Diretrizes Executivas

2.1. Bases Educacionais

Em função desse contexto de atuação ampla, buscou-se adotar um referencial de atuação não menos amplo e, de preferência, com caráter supranacional, no embasamento teórico para propostas de ações ou intervenções. Optou-se, assim, pelo referencial dos “Quatro Pilares da Educação para o Século XXI” (DELORS, 1998), o Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. Essa proposta busca, em seus desdobramentos e possíveis avanços, trabalhar sobre quatro saberes:

- i. Saber conhecer: construir esquemas cognitivos com abrangência e profundidade;
- ii. Saber ser: trabalhar com autonomia, discernimento e responsabilidade;
- iii. Saber conviver: exercitar a dimensão do viver junto; construir projetos comuns; compartilhar visões;
- iv. Saber fazer: utilizar capacidades, habilidades e destrezas empregadas na solução de problemas complexos e inéditos (DELORS, 1998).

A adoção desse referencial teórico amplo e de âmbito universal passa a definir as bases a partir das quais os programas e as intervenções educacionais em capacitação passam a ser testados, avaliados e implementados nos programas da Embrapa, trazendo avanços e desdobramentos para uma série de elementos que compõem a sua estrutura, e que trabalharemos adiante em mais detalhes.

A escolha deste referencial dentro desses programas de COOPTEC internacionais se sustenta sobre duas bases principais para a elaboração de uma proposta de ensino-aprendizagem

tecnológicos, voltados para a “construção de capacidade tecnológica”¹ nos países ou regiões em desenvolvimento, conforme nos indica Cohen e Levinthal (1990) apud Kim (1999), e que se apoia:

- i. Sobre o conhecimento tecnológico existente, disponível ou não, tácito ou explícito, e
- ii. Sobre a intensidade do esforço despendido em ações de capacitação, treinamento e desenvolvimento, agora envolvendo os indivíduos (COHEN e LEVINTHAL, 1990 apud KIM, 1999a, p. 115).

Dentre essas duas bases, colocaremos nosso foco na “intensidade do esforço” despendido nessas ações de CAPTEC dentro da COOPTEC internacional, pois a “intensidade do esforço de capacitação” é categoria-chave no processo de ensino-aprendizagem tecnológicos, tornando a busca de soluções para problemas comuns uma oportunidade para o efetivo envolvimento do participante do país beneficiário na internalização, adoção e/ou difusão de filosofias, conhecimentos, conceitos, categorias, e melhores práticas e/ou tecnologias disponíveis, em função de sua relação inversamente proporcional ao comprometimento do participante gerado durante a fase de planejamento e execução dessas mesmas ações, conforme nos indicam Autor (2020):

Articulam-se, assim, incremental e sinergicamente, as categorias expectativa, motivação para o evento e participação na fase de planejamento, na busca de maior impacto global da capacitação.

E, se a participação funciona, as decisões são mais facilmente compreendidas e compartilhadas, o que, por sua vez, levaria a um compromisso maior com o projeto. Com mais compromisso e mais envolvimento os resultados tenderiam a ser melhores e o alcance dos objetivos se tornaria mais provável. Tanto ganham com isso as organizações responsáveis pelo projeto como os usuários finais dos benefícios e vantagens que se espera dele. (AUTOR, 2020, p. 337)

Em outros termos, o esforço de capacitação necessita de uma contrapartida em comprometimento dos participantes dos países beneficiários para que seja possível maximizar os impactos em aprendizagens, assim como efetivas mudanças de comportamento no que se refere à adoção dos conhecimentos, métodos e tecnologias apresentados nos cursos.

¹ Por “capacidade tecnológica” entendemos “a habilidade de fazer uso efetivo da tecnologia” (KIM, 1999a, p. 111) e que, segundo o autor, é “o maior determinante da competitividade industrial.” (LALL, 1990; OECD, 1996; SCHACHT, 1997 apud KIM 1999a; KIM, 1999b, p. 111)

2.2. Bases Políticas (*Policy* e *Politics*)²

No catálogo “*Cooperação Técnica Brasileira: Agricultura, Segurança Alimentar e Políticas Sociais*”, da ABC (MRE e ABC, 2011), vinculada ao MRE, o então Ministro da pasta Dr. Antonio Patriota nos diz:

Os Cursos ofertados [...] foram moldados à luz do espírito de cooperação Sul-Sul, em que a experiência brasileira é compartilhada com transferência de tecnologia, valorização dos conhecimentos tradicionais e reconhecimento das realidades culturais específicas de cada parceiro. O Brasil não se considera um doador emergente, como muitos o qualificam. Na verdade, em números relativos, a ‘doação’ brasileira é pouco expressiva, se comparada ao montante de ajuda ao desenvolvimento (ODA) [*Official Development Assistance*] dos tradicionais doadores. A cooperação prestada pelo Brasil tem a natureza de uma parceria horizontal. Se, por um lado, o montante de recursos financeiros empregado na cooperação brasileira ainda é relativamente pequeno, não lhe falta, por outro lado, o espírito de solidariedade e o respeito à diversidade, indispensáveis ao êxito de uma genuína cooperação entre pares. (MRE e ABC, 2011, p. 9)

A expectativa das políticas de COOPTEC à época era, e continua sendo, a de que o Brasil viesse a compartilhar políticas de governo bem sucedidas com os demais países em desenvolvimento, tanto de inclusão quanto de inserção social, especialmente para erradicar situações de extrema pobreza, via CAPTEC de seus recursos humanos e da TT qualificada e consolidada.

Ainda, segundo o catálogo da ABC:

É propósito da Chancelaria brasileira que os participantes possam não só extrair lições, mas também transmitir aos brasileiros suas experiências enriquecedoras, para que os cursos de capacitação sejam realizados sob a perspectiva da autêntica cooperação Sul-Sul (MRE e ABC, 2011, p. 9).

Essa linha de atuação se desdobra na proposta da ABC, segundo seu diretor na época, Ministro Dr. Marco Farani:

O Governo brasileiro, comprometido com o alcance das Metas do Milênio estabelecidas pela Organização das Nações Unidas, almeja por meio da cooperação Sul-Sul, encontrar soluções imediatas e de médio prazo para combater a fome e a miséria e criar as condições necessárias ao aumento dos índices de desenvolvimento humano. Baseada na **diplomacia solidária**, na **construção de parcerias igualitárias e horizontais** e na **não condicionalidade**, a cooperação brasileira tem conquistado, progressivamente, reconhecimento por parte dos países em desenvolvimento devido à fácil aplicabilidade das soluções adotadas. **A experiência de ter que enfrentar desafios similares no caminho do desenvolvimento garante maior efetividade e mais fácil adaptação dos conhecimentos e tecnologias às realidades estrangeiras. A principal área de intercâmbio do Brasil com os parceiros do Sul é a cooperação no setor agrícola**, desenvolvida, em sua maior parte, pela Embrapa - MAPA. As técnicas transferidas pelo Brasil permitem obter significativo crescimento da

² No contexto do *Policy Cycle*, é interessante adotarmos a diferença entre *Policy* e *Politics*, passíveis de serem feitas apenas na língua inglesa: “A dimensão de conteúdo, ou POLICY, representada, em linhas gerais, por leis, decretos, resoluções, códigos, normas, programas, regimentos, projetos etc.) [e] a dimensão de atores e dos processos políticos, ou POLITICS, relacionados, em linhas gerais, aos processos políticos, aos poderes, às forças em jogo etc. [...]” (BIASOLI; S.; SORRENTINO, M. e CARLOS, F. U. O. S., 2018; apud AUTOR, 2022, p. 566).

produção agrícola sem necessidade de vultosos investimentos tecnológicos e de infraestrutura, que, por vezes, inviabilizam a sustentabilidade econômica da agricultura familiar. Os conhecimentos difundidos abrangem desde a produção de alimentos (melhoramento genético de espécies, aprimoramento de métodos de cultivo, irrigação e colheita, utilização de máquinas agrícolas, criação de animais e processamento de seus subprodutos) até a comercialização destes, etapa que conta com os notórios avanços obtidos pelo Brasil na formação de cooperativas de produtores, voltadas à agregação de valor da produção e ao aumento da renda dos pequenos agricultores. (MRE e ABC, 2011, p. 11) (Grifos nossos).

O Diretor da ABC também destaca que o programa ‘*Cooperação Técnica Brasileira: Agricultura, Segurança Alimentar e Políticas Sociais*’ tem por objetivo:

[...] compartilhar com países em desenvolvimento boas práticas consolidadas pelo Governo brasileiro, de ampliar a abrangência geográfica dos países com os quais desenvolve ações de cooperação e de apresentar políticas e programas cuja implementação no Brasil tem sido responsável por retirar milhares de famílias da condição de miséria [...]. (MRE e ABC, 2011, p. 12).

Em linhas gerais, este programa consistiu na realização, no Brasil, de 24 cursos de curta duração (entre 40 e 80 horas-aula) que foram oferecidos no biênio 2011-2012 a países do Caribe, da África, da Ásia Central e Meridional, do Pacífico, do Leste Europeu e do Cáucaso. Para realizá-los, a ABC estabeleceu parceria com 20 instituições nacionais de reconhecida competência na área de agricultura, meio ambiente, pesca e aquicultura, segurança alimentar, desenvolvimento rural, políticas de combate à fome, e políticas de equidade de gênero (cf. MRE e ABC, 2011, p. 12)³.

O Diretor da ABC complementa dizendo que: “Na expectativa de que esta iniciativa constitua legítimo modelo de Cooperação Sul-Sul, o Brasil espera, também, aprender com os parceiros, pois todos os países são beneficiados pelo intercâmbio técnico internacional.” (MRE e ABC, 2011, p. 12). Além disso, ainda nas diretrizes do referido catálogo, também o MAPA reafirma sua missão executiva de:

[...] promover o desenvolvimento sustentável e a competitividade do agronegócio em benefício da sociedade brasileira. Dessa forma o MAPA estimula o aumento da produção agropecuária e o desenvolvimento do agronegócio, com o objetivo de atender o consumo interno e formar excedentes para exportação. Essa missão tem como consequências a geração de emprego e renda, a promoção da segurança alimentar, a inclusão social e a redução das desigualdades sociais. (MRE e ABC, 2011, p. 15)

³ Especificamente os Cursos executados pelo MAPA – Embrapa foram: “Sistemas de Produção sustentável de Coco e Classificação de Frutas e Hortaliças”; “Capacitação para Transferência de Tecnologia em Defesa Agropecuária”; “Agricultura como Motor do Desenvolvimento Econômico e Social”; “**Manejo e Conservação de Recursos Genéticos Vegetais**”; “**Agricultura de Conservação para Pequenos Produtores**” (MRE e ABC, 2011)(Grifos nossos). Em relação aos Cursos de execução pelos demais 19 parceiros, cf. MRE e ABC (2011).

O MAPA apresenta-se, assim, enquanto parceiro executivo estratégico privilegiado da ABC, no que concerne a ações relativas à dimensão agropecuária da COOPTEC. Esta parceria vai se desdobrar no agenciamento executivo da Embrapa, através de uma das suas 47 Unidades Descentralizadas (UDs), a UD Embrapa Estudos e Capacitação (EEC), para a coordenação da realização de alguns desses cursos listados neste catálogo, em parceria com outras UD's especializadas, no que diz respeito ao seu planejamento, acompanhamento, avaliação e monitoramento, assim como no aporte teórico-metodológico educacional, e no aporte teórico-técnico, partes do esforço para CAPTEC no âmbito da COOPTEC Internacional Sul-Sul.

Dessa forma, dadas as coordenadas políticas de implementação de tal PP, entende-se que o desafio de avaliação colocado refere-se à complexidade do processo propriamente dito, pois ele deverá levar em conta os diferentes objetivos e dimensões de atuação de cada PP, suas metas, seus planos de ação e órgãos responsáveis por sua implementação, acompanhamento e monitoramento dos resultados, através de indicadores e/ou índices⁴ de base construídos de forma adequada, ou seja, de forma dialética - articulado às especificidades do objeto a ser avaliado - e dialógica - convencionado entre todos os atores envolvidos incluindo, aqui, a própria sociedade, articulando-se, dessa forma, várias dimensões de avaliação de impactos em seus diferentes planos.

Também é importante lembrar que, nesta estrutura de análise, o componente “capacitação” seja, a um só tempo, tanto nosso objeto finalístico da própria PP em questão, como também objeto propriamente dito de avaliação, sobrepondo, dessa forma, ambos os planos avaliativos, podendo fazer parte de qualquer das fases relativas às etapas do *Policy Cycle*.

Assim, em conformidade com a proposta de Trevisan e van Bellen (2008) para a abordagem avaliativa das PPs, destacamos que ela é “comum a todas as propostas de divisões do ciclo político, [...] às fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas (FREY, 2009 apud TREVISAN e VAN BELLEN, 2008, p. 530-531). E ainda que ela é essencial na:

[...] última fase do ciclo político, a avaliação de políticas e da correção de ação (*evaluation*), na qual se apreciam os programas já implementados no que diz respeito aos seus impactos efetivos. Investigam-se os déficits de impacto e os efeitos colaterais

⁴ Segundo Siche (2007):

[...] um índice é o valor agregado final de todo um procedimento de cálculo onde se utilizam, inclusive, indicadores como variáveis que o compõem. Pode-se dizer também que um índice é simplesmente um indicador de alta categoria (KHANNA, 2000). É importante salientar que um índice pode se transformar num componente de outro índice. (SICHE et al., 2007, p. 139)

indesejados para poder extrair consequências para ações e programas futuros.”
(TREVISAN e VAN BELLEN, 2008, p. 530-531).

2.3. Bases Conjunturais e Situacionais

Atualmente é consenso a obrigatoriedade de prestação de contas aos financiadores e patrocinadores de programas de capacitação embasando e justificando a destinação e uso dos recursos, indicando claramente como as empresas, instituições ou países, os atores e os demais envolvidos foram beneficiados com a execução de programas de capacitação, especialmente nos aspectos relativos à redução de custos, à melhoria da qualidade e aumento da produtividade no esforço de CAPTEC e da TT (BOOG, 1994).

Para justificar os investimentos e esforços realizados há necessidade de avaliar impactos dessas capacitações oferecidas pelas organizações, aspecto extensivo ao Brasil, aos Ministérios e às organizações de pesquisa como a Embrapa (ABBAD, PILATI, e PANTOJA, 2003), realimentando práticas de melhoria contínua de processos.

Assim, essencialmente, o objetivo geral de um processo avaliativo em CAPTEC é estruturar programas de capacitação cada vez melhores e mais aderentes aos problemas emergentes ou urgentes a serem solucionados, e/ou a oportunidades a serem alcançadas, alinhando as capacitações às reais necessidades sejam dos programas, das parcerias, das próprias empresas, instituições ou organizações de pesquisa, ou das políticas vigentes de COOPTEC decorrentes de acordos internacionais.

Nesse contexto, qualquer processo avaliativo deverá, necessariamente, responder a questões como: “os resultados compensaram os esforços?; os objetivos foram atingidos?; o processo deve continuar?; devemos ou não fazer alterações no processo?” (KIRKPATRICK, 1996)

Dessa forma, é essencial a adoção de um método clássico de avaliação de treinamentos, capaz de medir a eficiência, eficácia e efetividade das capacitações oferecidas, assim como o ROI (*Return Over Investment*) (BATES, 2004).

Diante das diferentes possibilidades de métodos, é essencial que seja um modelo simples que atenda às necessidades de informações que realimentem o processo de construção dos programas, a própria oferta de cursos de capacitação, e o sistema de capacitação para TT como um todo (PEREIRA, 2012).

Nessa linha, a escolha do “Modelo de Quatro Níveis” de Kirkpatrick (1996) ofereceu um modelo clássico e amplamente testado e validado (ALLIGER e JANAK, 1989; ALLIGER et

al., 1997), rápido e prático (PEREIRA, 2012), de aplicação fácil e barata (FALLETTA, 1998) na avaliação dos cursos oferecidos pela EEC em agricultura tropical.

Com este método avaliaremos dois cursos realizados pela EEC em 2012: “*Manejo e Conservação de Recursos Genéticos Vegetais*” (MCRGV), em parceria com a UD Embrapa Recursos Genéticos, e “*Agricultura de Conservação para Pequenos Produtores*” (ACPP), em parceria com a UD Embrapa Trigo, na expectativa de uma possível análise extensiva do processo de desdobramento e aplicação da PP Externa de COOPTEC Sul-Sul em agropecuária do governo brasileiro, no âmbito de seu *Policy Cycle*.

A metodologia “Modelo de Quatro Níveis” de (KIRKPATRICK, 1996), foi aplicada em três de suas dimensões: avaliação de reação ao curso, avaliação de aprendizagem, e avaliação de mudança de comportamento.

O fato de a avaliação de impacto incidir sobre indicadores de resultados de aprendizagem e mudança comportamental dos alunos desses dois cursos, restringe significativamente, mas não invalida a extensão de nossas conclusões avaliativas do nível micro ao macro, na tentativa de delineamento de uma possível proposta de metodologia sistemática para avaliação de impactos de PPs que dão suporte a programas de CAPTEC e TT, como neste caso.

3. Método

O Modelo de Kirkpatrick trabalha quatro níveis de avaliação, conforme Tabela 1, abaixo:

Tabela 1 – Categorias de análise e instrumentos no Método Kirkpatrick.

ASPECTO A AVALIAR	NATUREZA DA AVALIAÇÃO	QUESTÃO A SER RESPONDIDA	INSTRUMENTOS A SEREM UTILIZADOS
I - Avaliação de Reação	Avaliar se os participantes gostaram do curso	Quantos indivíduos gostaram?	Formulários
II - Avaliação de Aprendizagem	Avaliar se os participantes aprenderam os conteúdos	Quantos aprenderam?	Testes
III - Avaliação de Comportamento	Avaliar se os participantes estão usando os conteúdos aprendidos	Quantos estão aplicando?	Mensuração de desempenho (Formulário)
IV - Avaliação de Resultados	Avaliar se o curso está se pagando	Qual o retorno sobre o investimento? (ROI)	Análise do Custo/Benefício

Desses quatro níveis, aplicamos os três primeiros nos dois cursos descritos abaixo, em parceria com diferentes organizações:

Projeto 1 - Curso de “Manejo e Conservação de Recursos Genéticos Vegetais” (MCRGV), realizado de 07/05/2012 a 18/05/2012 (80 horas em dez dias), bilíngue (Português-Espanhol), ofertado dentro da parceria com a ABC, Embrapa Recursos Genéticos e Biotecnologia, e EEC; Projeto 2 - Curso de “Agricultura de Conservação para Pequenos Produtores” (ACPP), realizado de 18/06/2012 a 29/06/2012 (80 horas em dez dias), bilíngue (Português-Inglês); ofertado em conjunto com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Embrapa Trigo, e EEC, detalhando os resultados obtidos abaixo.

A participação da EEC e da ABC compreendeu a assessoria na estruturação e execução e condução dos projetos, assim como a avaliação de impactos dos programas. Aos demais parceiros couberam a definição e a estruturação de conteúdos a serem ministrados, através de instrutoria com aulas expositivas, e/ou visitas técnicas e/ou exercícios teórico-práticos.

O curso MCRGV recebeu 16 participantes e o curso ACPP, 18 participantes. Eram técnicos e engenheiros pré-selecionados por análise curricular, representantes do setor agropecuário de seus respectivos países, do continente africano, América Latina e Caribe. No modelo de Kirkpatrick cada uma das quatro etapas é importante, pois são interdependentes e os resultados de cada uma impactam sucessiva e exponencialmente nos resultados das demais etapas subsequentes. Em outros termos, com elas estamos avaliando se estamos fazendo a coisa certa e se a estamos fazendo bem e da melhor forma (BATES, 2004).

As fases de avaliação compreenderam então:

- a) **Avaliação de Reação (AR)** (no nosso caso, composta pelo Levantamento de Expectativas-LE e Avaliação do Evento-AE);
- b) **Avaliação de Aprendizagem (AA)** (dividida em dois momentos: um no início do curso - AAT0; outro ao final do curso - AAT1);
- c) **Avaliação de Comportamento (AC)** (composta por dois questionários de auto e heteroavaliação de mudança de comportamento amplo - AAC e HAC);
- d) **Avaliação de Resultado (AU)** – (não aplicada)⁵.

⁵ A etapa de Avaliação de Resultados (AU) relativa à análise da relação custo/benefício para verificação do retorno sobre o investimento (ROI) não foi realizada em função de dificuldades na coleta de dados, tendo em vista que os participantes pertenciam a diferentes organizações e a diferentes países, que trabalham com objetivos e metas organizacionais diversas, de difícil categorização e quantificação em níveis internacionais. Dessa forma, esta avaliação de resultados do ROI permanece como desafio a futuras pesquisas.

3.1. Fase de Planejamento do Projeto

Apesar das limitações impostas pelos parceiros técnicos em termos de disponibilização e distribuição do tempo entre as diferentes atividades, os procedimentos de coleta de dados foram estabelecidos previamente na fase de planejamento de ambos os Projetos.

Foram incluídas na Programação dos dois cursos as atividades de aplicação do questionário de Levantamento de Expectativas (LE) e sua etapa de socialização (SLE), assim como a aplicação das Avaliações de Aprendizado (AA) e de Reação (AR).

Uma vez delineada a estrutura analítica dos dois projetos, iniciou-se o cumprimento dos respectivos cronogramas, executando a etapa de LE presencial (LE-P) nos momentos iniciais do curso MCRGV e, posteriormente, de forma prévia, o LE via e-mail (LE-E), no caso do curso ACPP, e respectivas socializações e considerações sobre as informações coletadas.

Algumas adaptações foram feitas no sentido de trabalhar aspectos pontuais de interesse investigativo, atrelando-se à etapa de Avaliação de Reação, a fase de socialização do Levantamento de Expectativas (SLE) (AUTOR, 2020) entre participantes, instrutores e equipe do projeto, tanto previamente via e-mail, quanto presencialmente, no decorrer do primeiro dia do curso. A ferramenta SLE em seus diferentes desdobramentos mostra-se enquanto um método simples e prático de fazer confluência de objetivos educacionais gerais e específicos entre os diferentes atores envolvidos no processo, redefinindo objetivos gerais e específicos dos cursos, assim como toda sua programação (AUTOR, 2020).

Em seu aspecto instrumental, o uso da SLE como ferramenta em ecologias de aprendizagem mostrou-se positivo enquanto um reforço na obtenção de resultados efetivos para o esforço de capacitação e difusão tecnológicas, fomentando maior comprometimento do participante, numa busca incremental de novos sistemas integrados de capacitação (AUTOR, 2020).

Através da leitura, análise e compartilhamento das informações dos questionários aplicados entre os participantes, a utilização da ferramenta SLE cria importantes possibilidades participativas na fase de planejamento dos eventos, com reflexos em fatores motivacionais e de comprometimento dos participantes, e no fomento à sinergia dos atores envolvidos, bases determinantes nos resultados em ensino-aprendizagens e, conseqüentemente, nos impactos dos cursos (AUTOR, 2020).

3.2. Fase de Execução dos Projetos

Para o curso MCRGV, em função das limitações de tempo estabelecidas pelo parceiro técnico na fase de planejamento, o LE foi feito presencialmente, logo no início do curso. Utilizamos uma dinâmica de grupo de apresentação dos participantes já em sala de aula, conduzida pela pergunta: “*O que espero aprender neste curso?*”, a partir da qual as informações foram coletadas, socializadas entre os futuros participantes e, posteriormente, transcritas. Para o curso ACPP, o LE foi feito via e-mail, previamente ao início do curso. O questionário, composto por cinco questões⁶ acordadas pelos instrutores, foi enviado com base na lista de e-mails fornecidos pelos participantes no momento de sua inscrição no Programa.

Em ambos os casos, à medida que as respostas foram sendo obtidas, foram sendo sistematizadas e socializadas com a equipe responsável pelo projeto, e depois, presencialmente, no início do curso MCRGV, ou por e-mail e previamente a ele, no curso ACPP. Com base nessas informações, os instrutores reestruturaram determinados conteúdos do curso, redirecionando-os ou focando-os nos tópicos de interesse levantados pelos participantes nesse processo, buscando unir a oferta de conteúdos às expectativas dos participantes.

A seguir, no momento específico da programação de cada um dos cursos, aplicamos a Avaliação de Aprendizagem (AA), dividida em dois momentos de aplicação do questionário: um no início do curso (momento AAT0) e outro ao final do curso (momento AAT1)⁷. Os respectivos questionários foram construídos com base em perguntas gerais sobre tópicos dos conteúdos a serem ministrados em cada um dos dois cursos pelos especialistas instrutores. Em ambos os cursos, os questionários AAT0 e AAT1 foram analisados pelos próprios instrutores especialistas dos cursos, e quantificados percentualmente quanto à “correção” da resposta e à sua “completude/abrangência”. O objetivo era perceber o nível de conhecimentos dos participantes relativo a cada tópico, antes e logo após a realização do curso.

Ao final dos dois cursos, já na etapa da Avaliação de Reação (AR) aplicamos o questionário de Avaliação do Evento (AE), em modelo de formulário padrão em duas línguas (Português/Espanhol ou Português/Inglês, conforme as respectivas línguas oficiais de cada um

⁶ Questões feitas no LE via e-mail, no Curso ACPP: (a) Quais são os seus principais interesses em termos de agricultura de conservação? (b) Quais são os aspectos onde você pode oferecer uma contribuição para a construção de conhecimento dentro do curso? (c) Como você espera que suas habilidades profissionais mudem após este curso? (d) Quais são suas expectativas de aplicar estes conhecimentos? (e) Como você espera que este curso lhe ajude a resolver os problemas existentes em sua vizinhança, em sua região ou em seu país? (Elaboradas pelo autor e equipe, disponibilizadas em versões em inglês e português).

⁷ Na Avaliação de Aprendizagem, todas as questões foram essencialmente técnicas, corrigidas pelos respectivos Instrutores especialistas nos respectivos temas, fugindo ao escopo deste trabalho apresentá-las aqui.

dos cursos), de uso corrente interno na Embrapa, desenvolvido e validado pelo Departamento de Gestão de Pessoas (DGP) da empresa⁸.

Posteriormente, dez meses após a realização dos cursos, na etapa de Avaliação de Comportamento (AC), enviamos a pesquisa direcionada tanto aos participantes quanto às suas respectivas chefias, composta por dois questionários de auto e heteroavaliação de impacto amplo - AAI e HAI⁹, respectivamente. A pesquisa utilizou as ferramentas da Plataforma *Lime Survey*, disponibilizando questionários com questões construídas e validadas, e Escala tipo *Likert* para respostas.

4. Resultados

Os resultados obtidos foram tratados estatisticamente com o uso do SAS¹⁰, por meio de análises paramétricas e não paramétricas (*t de Student* e Teste do Sinal) nos resultados das respostas, com análise de variância de comparações múltiplas entre as médias de notas de cada questão.

Comparando as médias das diferenças para cada questão, o tratamento dos dados buscava responder, numa análise marginal por questão, se os alunos “gostaram do curso”, se “houve aprendizado como efeito de ensino” nos cursos, e se esse efeito é “o mesmo para cada questão”, feitas as diferenças entre as notas do momento T0 e T1, para cada questão.

Dentro do modelo de Kirkpatrick observamos que na Avaliação de Reação, no geral os participantes gostaram e até elogiaram os cursos, o que segundo os pressupostos deste modelo, aumentaria a disposição deles ao aprendizado. De certa forma, os cursos foram ao encontro de suas expectativas, o que supostamente deveria aumentar o comprometimento com os resultados em aprendizagem e a absorção de conhecimentos. No curso MCRGV e ACPP destacamos o Item 3, composto por questões relativas ao “local do evento” com resultados bastante positivos; neste último curso também destacamos o Item 2, com questões relativas ao “desenvolvimento do curso” como um todo, trazendo avaliações positivas diferenciadas, conforme mostra a Tabela 2, abaixo:

⁸ As questões aplicadas estão disponíveis no Anexo I (AE). Todo o processo de construção e validação dos questionários está disponível em documento interno da EMBRAPA – DGP: *Oficina de Avaliação e Monitoramento de Ações de TD&E* - Sumário Executivo. Coordenação-Geral: Dra. Luciana Mourão - Fevereiro de 2010.

⁹ As questões aplicadas estão disponíveis nos Anexos II (AAI) e III (HAI).

¹⁰ A análise dos dados deste artigo foi gerada usando o software SAS/STAT, versão 9.2. Copyright *SAS Institute Inc.* SAS e todos os outros nomes de produtos ou serviços do *SAS Institute Inc.* são marcas registradas do *SAS Institute Inc.*, Cary, NC, USA.

Tabela 2. Avaliação de Reação

Curso MCRGV	Item	Número de Questões	Teste Kruskal-Wallis (p-value) ¹¹
	1 – Sobre o programa	5	0,6740
	2 – Sobre o desenvolvimento	6	0,4516
	3 – Sobre o lugar	5	0,0017
	4 – Sobre os instrutores	13	0,3219
	5 – Sobre os participantes	3	0,2335
Curso ACPP	Item	Número de Questões	Teste Kruskal-Wallis (p-value)
	1 – Sobre o programa	5	0,2508
	2 – Sobre o desenvolvimento	6	0,0004
	3 – Sobre o lugar	5	0,0035
	4 – Sobre os instrutores	13	0,2752
	5 – Sobre os participantes	3	0,5348

Em relação à Avaliação de Aprendizagem percebemos o aumento absoluto das médias para muitas das questões, embora não para todas. Quando comparadas entre si, o efeito de ensino não foi o mesmo para todas as questões, embora no conjunto ele tenha ocorrido. No curso MCRGV observa-se um resultado expressivo para as questões 1 e 9 que melhoraram em “completude”, e para as questões 6 e 9 que melhoraram em “abrangência”, embora as médias das diferenças não sejam estatisticamente diferentes, conforme Tabela 3, abaixo:

¹¹ O tratamento estatístico dos dados (notas de avaliação dos participantes) no SAS, em linhas gerais, consistiu em, primeiramente, fazer a Análise de Variância (ANOVA), um recurso estatístico usado para validarmos as suposições de normalidade, homocedasticidade (Variâncias dentro de experimentos ou entre experimentos devem ser iguais) e independência dos resíduos, e que as variáveis fossem do tipo contínuas nos dois Grupos (Curso MCRGV e Curso ACPP). Posteriormente, constatada a distribuição não paramétrica, o SAS aplica o **Teste Kruskal-Wallis**, que é a comparação das duas distribuições das notas nas questões para os dois Cursos. Esse teste é utilizado para comparar as distribuições para os dois grupos independentes, frente a um nível de significância Alpha de 5%. **Se menor que esse valor, indica uniformidade na distribuição das notas para os respectivos itens, nos dois Cursos. Se maior, então é porque há grande variabilidade na distribuição das notas nos mesmos.**

Tabela 3. Curso MCRGV – Listagem do SAS v 9.2

Obs.: Médias com a mesma letra não são significativamente diferentes.¹²

AVALIAÇÃO DE COMPLETUDE DAS RESPOSTAS TÉCNICAS				
QUESTÃO	DM	Student's t (p-value) ¹³	Sign (p-value) ¹⁴	Letras
1	24,333	0,005	0,022	A
2	12,333	0,272	0,388	AB
3	-11,333	0,291	0,219	B
4	8,000	0,553	0,267	AB
5	7,333	0,254	0,344	AB
6	19,000	0,031	0,125	A
7	12,667	0,231	0,508	AB
8	5,333	0,612	1,000	AB
9	26,333	0,005	0,012	A
AVALIAÇÃO DE ABRANGÊNCIA DAS RESPOSTAS TÉCNICAS				
QUESTÃO	DM	Student's t (p-value)	Sign (p-value)	Letras
1	15,333	0,051	0,180	AB
2	13,333	0,184	0,227	AB
3	15,000	0,229	0,388	AB
4	7,667	0,552	0,227	B
5	12,333	0,053	0,070	AB
6	13,000	0,040	0,031	AB
7	8,000	0,327	0,344	B
8	36,333	0,004	0,092	A
9	26,000	0,004	0,002	AB

No curso MCRGV houve certa uniformização dos conhecimentos indicada pela redução no coeficiente de variação das notas médias. Os dados indicam que o grupo de participantes teve um resultado mais uniforme nas avaliações de aprendizagem mostrando que, na maior parte das vezes, houve nivelamento de conceitos e construção de conhecimentos, indicado pelo aumento nas notas em “completude” e em “abrangência” das respostas.

¹² Nas Tabelas 3 e 4 a sequência para atribuição das letras foi (1) calcular a **DM (Diferença Mínima significativa)**; (2) colocar uma letra “A” para a primeira média (maior) que comumente é chamada média base (M1) (uma ordenação é feita automaticamente pelo software); (3) depois é feita a subtração (D.M.S. – M1) para obtenção de um intervalo fechado [(M1 – D.M.S.); M1]. Assim, toda média contida nesse intervalo recebe a mesma letra “A”. A primeira média fora do intervalo recebe uma letra diferente B, C e assim sucessivamente; (4) muda-se a base para a próxima média, M2 e repete-se o passo 3 até que a média base seja a última média ou até que o intervalo contenha a última média. Em síntese, temos que **quando letras diferentes aparecem em frente a duas médias, a diferença entre essas médias é estatisticamente significativa; quando a mesma letra aparece em frente a duas médias, a diferença entre essas médias não é estatisticamente significativa.**

¹³ O **Student's t (p-value)** é o valor dado na tabela de amplitude estudentizada **q** ao nível de 5 %, usado para determinar se há uma diferença significativa entre as médias de dois grupos em alguma determinada característica, no nosso caso, “Completude” e “Abrangência” de respostas em cada um dos Cursos.

¹⁴ O **Sign (p-value) ou Teste do Sinal** foi realizado por se considerar duas condições, uma antes e outra depois (T0 e T1), para os mesmos indivíduos, comparando se essas duas condições são ou não significativamente diferentes. Em linhas gerais, o Teste faz uma referência ao fato de, se a variável tiver aumentado, insere-se o sinal (+), e se diminuiu, insere-se o sinal (-), com os pressupostos:

H0: Não há diferenças entre os grupos. ($p = 0,5$) ou a mediana das diferenças = 0

H1: Há diferenças entre os grupos. Que podem ser: $p \neq 0,5$; $p < 0,5$; $p > 0,5$, ou se a mediana das diferenças $\neq 0$. Fixa-se um Alpha de 5%, e é feita uma contagem dos sinais positivos e negativos e a quantidade de situações onde existem diferenças excluindo os zeros. Para tomarmos uma decisão, é necessário o cálculo do **p-valor** ou **p-value** baseado na distribuição Binomial, aí com o uso da tabela da distribuição Binomial e o valor Alpha. Logo, **se p > Alpha, não se rejeita H0**. Esse teste depende do tamanho da amostra excluindo os valores nulos ou *missing*.

Para o curso ACPP nota-se um problema na questão 6, tanto para “completude” como para “abrangência”; pois quase todos os alunos zeraram a questão. Houve um resultado expressivo em aprendizagem para a questão 8, 10 e 11 em “completude” e “abrangência”, conforme Tabela 4, abaixo:

Tabela 4. Curso ACPP - Listagem do SAS v 9.2

Obs.: Médias com a mesma letra não são significativamente diferentes.

AVALIAÇÃO DE COMPLETUDE DAS RESPOSTAS TÉCNICAS				
QUESTÃO	DM	Student's t (p-value)	Sign (p-value)	Letras
1	12,500	0,015	0,313	ABC
2	19,444	0,030	0,146	ABC
3	22,222	0,022	0,012	AB
4	16,389	0,010	0,092	ABC
5	12,222	0,017	0,012	ABC
6	1,111	0,163	0,500	C
7	12,222	0,005	0,021	ABC
8	30,556	0,000	0,001	A
9	10,556	0,195	0,180	BC
10	23,889	0,002	0,021	AB
11	27,778	0,035	0,077	AB
AVALIAÇÃO DE ABRANGÊNCIA DAS RESPOSTAS TÉCNICAS				
QUESTÃO	DM	Student's t (p-value)	Sign (p-value)	Letras
1	11,111	0,028	0,063	BC
2	15,278	0,069	0,344	ABC
3	15,278	0,061	0,092	ABC
4	16,389	0,010	0,092	ABC
5	12,222	0,017	0,012	ABC
6	1,111	0,163	0,500	C
7	12,222	0,005	0,021	ABC
8	30,556	0,000	0,001	A
9	10,556	0,195	0,180	BC
10	23,889	0,002	0,021	AB
11	27,778	0,035	0,077	AB

Como quase todos os alunos zeraram a questão 6, e obtiveram a mesma nota elevada na questão9, nos tempos T0 e T1, em “completude e “abrangência”, observa-se que estas duas questões não foram bem formuladas no sentido de avaliar o efeito de aprendizagem.

Na etapa de Avaliação de Comportamento (mudança de comportamento) em escala Likert, devido ao baixo número de respostas recebidas do questionário de Heteroavaliação não foi possível fazer a comparação pareada Autoavaliação / Heteroavaliação para cada participante e para cada resposta a uma mesma afirmação do questionário aplicado. A expectativa era de buscar um parâmetro mínimo de comparação interna das mesmas questões em suas duas percepções. Em linhas gerais, as auto avaliações foram bastante positivas em relação ao aumento de produtividade, à aplicação e uso do conteúdo aprendido, e à relativa melhoria da

qualidade do trabalho do participante após o curso, com sugestões de melhorias na sua rotina e na do seu setor.

5. Conclusões

Na sua concepção, a metodologia de Kirkpatrick propõe que os impactos de cada evento são somativos e subsequentes, potencializando-se de forma exponencial, pressupondo, como foi dito, que quando os alunos têm maiores expectativas e participam da fase de planejamento do curso, têm maior comprometimento com a obtenção de resultados positivos no curso; quanto mais gostam do curso, maior é a probabilidade de fazerem aprendizagens efetivas e consequentemente, maiores são as mudanças de comportamento após o curso. Porém, em ambos os casos estudados, esses desdobramentos não foram consistentes, pois embora os alunos avaliassem bem o curso, nem todas as suas notas de avaliação de aprendizagem melhoraram, e nem todas as suas auto e heteroavaliações de mudança comportamental após o curso foram estatisticamente significativas, dentre as respostas obtidas, com a ressalva de que estamos extrapolando estes resultados, um tanto contextualizados, para avaliação de uma política como um todo, partindo apenas de um pequeno segmento executado, e de uma amostragem pequena de apenas dois dos cursos.

Embora esse recorte em nível micro impeça ampla generalização das conclusões devido ao restrito tamanho da amostra, com estes resultados, sugerem-se desafios a novas pesquisas sobre os impactos da PP de COOPTEC internacional adotada pelo Governo brasileiro, sendo mais bem avaliada e acompanhada em seu principal objetivo: sua capacidade de gerar impactos em profundidade, capilaridade e em extensão, definindo novos horizontes e possibilidades de efetiva transformação social através da COOPTEC Sul-Sul, colocando o Brasil no rol de países doadores emergentes.

Tomando-se por base estes dois cursos, portanto, uma amostra bastante restrita, revelaram-se resultados a serem melhorados, com grande descontinuidade do ponto de vista educacional-programático e de efetiva mudança comportamental. Em função disso, supõe-se, geraram impactos mínimos em suas expectativas de desdobramentos *in loco* nos países beneficiários, necessitando de maior e mais sistemático acompanhamento e monitoramento de indicadores para melhoria contínua em seus processos de aplicação, que venham a compensar os esforços e os investimentos feitos com recursos públicos nacionais.

Num nível macro, enquanto “exercício de avaliação” de impactos de PPs (*Policies*), mostra-se enquanto um processo complexo, de base estruturalista, onde cada dimensão dá significação e é, por sua vez, significada pelas demais (cf. AUTOR, 2022).

Por sua vez, no plano político (*Politics*), a avaliação de PPs é essencialmente dialética - na articulação entre métricas utilizadas e objetivos buscados -, e dialógica - conflitos de interesse e diferentes usos políticos dos resultados por parte dos diferentes atores e grupos de interesse envolvidos -, o que exigiria ajustes previamente consensuados e bem articulados entre indicadores e índices de diferentes naturezas, relativos às diferentes fases e dimensões correspondentes do processo de sua aplicação e operacionalização.

Ainda neste plano, não deixa de ser um exercício democrático e corajoso do ponto de vista político (*Politics*) que, para além da apropriação e incorporação dos êxitos, eventualmente revela equívocos ou desvios relativos às diretrizes originais da política, exigindo o enfrentamento transparente dos possíveis insucessos ou falhas de diversas ordens, nas diferentes etapas do ciclo político, demandando eficiente gestão dos conhecimentos e aprendizados gerados a partir do processo avaliativo, com necessários e efetivos ajustes em suas novas edições.

Em relação a este aspecto, em nosso caso, é necessário levar em conta a intencionalidade original da política em COOPTEC internacional do governo brasileiro na avaliação de impactos e na análise do processo, incluindo seus objetivos tácitos e explícitos iniciais e a conjuntura de suas emergências no cenário político à época. Neste caso apresentado, esta análise política revela que a oferta de Cursos neste Programa era parte de uma iniciativa para incremento real da COOPTEC internacional sul-sul brasileira dos últimos governos, enquanto política externa de aproximação com os demais países do hemisfério sul, especialmente com os países africanos e da América Latina, posicionando o Brasil num novo patamar de protagonismo na área. Assim, se por um lado, sua efetivação viria a dar grande relevância ao cumprimento da agenda física quantitativa na oferta e realização do maior número de cursos possível, atendendo aos indicadores do próprio MRE, por outro lado, revelava pouca preocupação com os impactos efetivos resultantes dos mesmos em termos de *outputs* e *outcomes*, em resposta às perguntas essenciais aplicáveis do nível micro ao macro de uma PP, tomando por base nosso referencial avaliativo: “os resultados compensaram os esforços?; os objetivos foram atingidos?; o processo deve continuar?; devemos ou não fazer alterações no processo?” (KIRKPATRICK, 1996); questões aplicáveis a quase todas as dimensões do ciclo político desta PP.

Ou seja, embora toda agenda proposta de oferta de cursos tenha sido efetivamente cumprida em sua totalidade e a um custo considerável para o país, tomada do nível micro ao macro, com base em nossa pequena amostra, verificamos que seus resultados não foram proporcionais aos esforços em termos de impactos e transformações efetivamente geradas, especialmente do ponto de vista interventivo-transformativo, amplo e específico, indicando que profundos ajustes deveriam ser feitos nos programas, em suas possíveis novas edições, mantendo-se a mesma intencionalidade política.

Percebemos que é necessário ainda avaliar o processo especificamente operacional de uma PP como um todo em seu *Policy Cycle* completo, com análises embasadas em evidências objetivas: desde sua concepção em resposta a demandas e/ou conjunturas específicas, até os impactos diretos e indiretos gerados em profundidade, como seu potencial transformador sócio comportamental, novas aprendizagens possíveis, difusão e adoção ou não das tecnologias transferidas, possibilidade de replicação ou multiplicação dos programas nos países beneficiários, entre outros, e ainda em extensão, como, por exemplo, sua capilaridade, sustentabilidade, análise de custo-efetividade e do seu ROI, satisfação do usuário, maior equidade participativa etc.. Essas análises demandam adequada construção e ajuste dos indicadores e suas respectivas métricas nas diferentes fases de implementação da PP, assim como deveriam levar em conta os efeitos potenciais resultantes de expertises multi e trans-setoriais em ação, dada a confluência intersetorial dos vários atores envolvidos em sua efetivação.

Dessa forma, para maximizar impactos, seria necessário um processo avaliativo e de melhoria contínua concomitante às várias etapas e dimensões do “*Policy Cycle*”, desde a sua concepção à publicação da chamada pública, o aperfeiçoamento do processo de seleção dos participantes etc., até a avaliação final de mudanças comportamentais efetivas após o curso, articuladas à própria metodologia de avaliação de impactos da política, estabelecendo séries históricas para acompanhamento e incremento de seu alcance em resultados e, paralela e simultaneamente, proceder aos ajustes necessários a cada nova edição do programa.

Além disso, num processo de melhoria contínua no ciclo político das PPs, através de avaliações contínuas, realimentação incremental e concomitante do processo, constatamos a necessidade de dar maior consolidação e perenidade às políticas de Governo naturalmente transitórias e mutáveis, elevando-as ao nível de políticas de Estado, dentro do conceito de “Estado em ação” (JOBERT e MULLER, 1987; FREY, 2009 apud TREVISAN e VAN

BELLEN, 2008, p. 530-531), por meio de suas agências executivas e, dessa forma, maximizando impactos.

É importante destacar ainda que a avaliação de impactos de PP neste nível demandaria meta-avaliações, em função dos efeitos mais indiretos e transversais que ela gera para a sociedade, sua articulação e interação com outras políticas, séries históricas, resultados em balanço social, entre outros.

Assim, dentro do exercício da “pesquisa cidadã”, do respeito aos padrões éticos e de probidade do processo, avaliar PPs é sempre um desafio, que não esgota todas as possibilidades indutivas e dedutivas, nem a necessidade de uma melhor estruturação dos programas, talvez via metodologias de marco lógico, por exemplo, relançando questões para próximas pesquisas rumo a novas estruturas avaliativas mais consistentes e sustentáveis, para além deste exercício de delineamento metodológico propositivo para uma sistemática de avaliação de PPs.

6. Agradecimentos

Agradecemos a colaboração no tratamento e análise estatística dos dados aos colegas Dr. Geraldo da Silva e Souza (*in memoriam*) e Joelmir Rodrigues da Silva.

Referências Bibliográficas

ABBAD, G.; PILATI, R.; e PANTOJA, M. J. Avaliação de treinamento: análise da literatura e agenda de pesquisa. **Revista de Administração da USP**, 38, n. 3, p. 205-218, 2003.

Disponível em <<http://rausp.usp.br/wp-content/uploads/files/V3803205.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2022.

Agência Brasileira de Cooperação - ABC. **Cooperação Técnica Brasileira: Agricultura, Segurança Alimentar e Políticas Sociais**. Ministério das Relações Exteriores - MRE e Agência Brasileira de Cooperação - ABC. Brasília, DF: Agência Brasileira de Cooperação – ABC, 2011.

ALA-HARJA, M.; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 51, n. 4, p. p. 5-60, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v51i4.334.

Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/334>. Acesso em: 11 nov. 2022.

ALLIGER, G. M.; JANAK, E. A. Kirkpatrick levels of training criteria - 30 years later. **Personnel Psychology**, 42, n. 2, p. 331-342, Sum 1989.

ALLIGER, G. M.; TANNENBAUM, S. I.; BENNETT, W.; TRAVER, H. *et al.* A meta-analysis of the relations among training criteria. **Personnel Psychology**, 50, n. 2, p. 341-358, Sum 1997. doi:10.1111/j.1744-6570.1997.tb00911.x.

BATES, R. A critical analysis of evaluation practice: the Kirkpatrick model and the principle of beneficence. **Evaluation and Program Planning**, 27, n. 3, p. 341-347, 2004. doi:10.1016/j.evalprogplan.2004.04.011.

BIASOLI, SEMÍRAMIS e SORRENTINO, MARCOS. Dimensions of public environmental education policies: the necessary inclusion of everyday politics. **Ambiente & Sociedade** [online]. 2018, v. 21. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1809-4422asoc0144r2vu18L2AO>>. Acesso em 17 nov. 2022.

BOOG, G. G. **Manual de treinamento e desenvolvimento**. São Paulo: Makron Books, 1994. 35-64 p.

COBB, P.; CONFREY, J.; DISESSA, A.; LEHRER, R. *et al.* Design Experiments in Educational Research. **Educational Researcher**, 32, n. 1, p. 9-13, 01/01/2003 2003. doi:10.3102/0013189X032001009.

COHEN, W. M.; LEVINTHAL, D. A. Absorptive-capacity - a new perspective on learning and innovation. **Administrative Science Quarterly**, 35, n. 1, p. 128-152, MAR 1990. Article. doi:10.2307/2393553.

DELORS, J. C. **Educação: um tesouro a descobrir: relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI**. São Paulo: Cortez, 1998.

FALLETTA, S. V. Evaluating training programs: The four levels. **American Journal of Evaluation**, 19, n. 2, p. 259-261, Sum 1998. doi:10.1016/s1098-2140(99)80206-9.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da esperança: um reencontro com a pedagogia do oprimido**. São Paulo: Paz e Terra, 1992. 12 ed.

_____. **Pedagogia do oprimido**. 38 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas** 2000 (21), 2009,211-59. doi:<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>.

HELLO, F. A.; MELO, P. E. D. Utilização da Ferramenta 'Socialização do Levantamento de Expectativas' (SLE) na Construção de Projetos Programas e Cursos de Capacitação. In: BARBOSA, F. C. (Ed.). **Biodiversidade, meio ambiente e desenvolvimento sustentável**. 1ª ed. Piracanjuba - GO: Conhecimento Livre, 2020. cap. 19, p. 333-360. DOI 10.37423/2020.b2.

HELLO, F. A. Considerações estruturais sobre o exercício do cargo da presidência das Comissões de Ética do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal (SGEPEF). **Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde**, 16, n. 3, p. 560-572, 09/30 2022.

JOBERT, Bruno e MULLER, Pierre. **L'Etat en action**. Paris: PUF,1987.

KELLY, A. E.; LESH, R. A. **Handbook of research design in mathematics and science education**. Mahwah, NJ: Erlbaum, 2000.

KHANNA, N. Measuring environmental quality: an index of pollution. **Ecological Economics**, 35, n. 2, p. 191-202, 11// 2000. doi: [http://dx.doi.org/10.1016/S0921-8009\(00\)00197-X](http://dx.doi.org/10.1016/S0921-8009(00)00197-X).

KIM, L. Building technological capability for industrialization: analytical frameworks and Korea's experience. **Industrial and Corporate Change**, 8, n. 1, p. 111-136, March 1, 1999a. doi:10.1093/icc/8.1.111.

_____. Korea's national innovation system in transition. *In*: KIM, L. e NELSON, R. (Ed.). **Technology, Learning and Innovation**. (forthcoming) ed. New York.: Cambridge University Press., 1999b. cap. Korea's national innovation system in transition., p. 335-360.

KIRKPATRICK, D. Revisiting Kirkpatrick's four-level model. **Training & Development**, 50, n. 1, p. 54-57, Jan 1996.

KNOWLES, M. S.; HOLTON III, E. F.; SWANSON, R. A. **Aprendizagem de resultados: uma abordagem prática para aumentar a efetividade da educação corporativa**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 404.

LALL, S. **Building industrial competitiveness in developing countries**. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development - OECD. 1990.

MRE, M. D. R. E.-.; ABC, A. B. D. C.-. **Cooperação Técnica Brasileira: Agricultura, Segurança Alimentar e Políticas Sociais**. MRE, M. D. R. E.-. e ABC, A. B. D. C.-. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação – ABC, 2011.

OECD. **Industrial competitiveness**. Directorate for Science, T. A. I. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 1996.

PEREIRA, Maria Eveline de Castro. **Um olhar sobre a capacitação profissional em Biossegurança no Instituto Oswaldo Cruz: o processo de transformação**. 2010. 166 f. Dissertação (Mestrado em Ensino em Biociências e Saúde) - Fundação Oswaldo Cruz, Instituto Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/3877>> Acesso em 10/09/2019.

SCHACHT, W. H. **Industrial competitiveness and technological advancement: debate over government policy**. Washington, D. C.: Congressional Research Service. 1997.

SICHE, Raul, FENI, Agostinho et al. Índices versus indicadores: precisões conceituais na discussão da sustentabilidade de países. **Ambiente e Sociedade**, 10, n. 2, p. 137-148, 12/2007 2007. doi:10.1590/S1414-753X2007000200009.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. V. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 42, n. 3, p. 529 a 550, 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6644>. Acesso em: 11 nov. 2022.

ANEXO I

FORMULÁRIO AVALIAÇÃO DE EVENTO (AE)

Visando conhecer sua avaliação sobre o curso Agricultura de Conservação para Pequenos Produtores”, solicitamos as informações a seguir especificadas.

Na tabela, há um conjunto de afirmativas sobre o evento. Para responder, utilize a escala de respostas abaixo, preenchendo no espaço em branco um valor entre 0 e 10 que melhor represente sua avaliação acerca do item. Caso o item não se aplique ao treinamento em questão, assinale N/A.

0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	N/A
Péssimo										Excelente	



<i>I - QUANTO AO PROGRAMA/ABOUT THE PROGRAMME:</i>	Avaliação (0-10)
1. Clareza na definição dos objetivos do evento.	
2. Adequação do conteúdo programático em relação aos objetivos do evento.	
3. Carga horária diária.	
4. Carga horária total.	
5. Ordenação do conteúdo programático.	
<i>II - QUANTO AO DESENVOLVIMENTO/ ON COURSE DEVELOPMENT</i>	
1. Nível de profundidade com que os temas e assuntos foram abordados, tendo em vista os objetivos do evento.	
2. Adequação dos equipamentos utilizados.	
3. Quantidade do material didático distribuído.	
4. Qualidade do material didático distribuído.	
5. Número de instrutores para o evento.	
6. Atendimento dado aos participantes pela coordenação do evento.	
<i>III - QUANTO AO LOCAL/ ABOUT THE VENUE</i>	
1. Conforto das instalações em que o treinamento foi realizado.	
2. Limpeza das instalações em que o treinamento foi realizado.	
3. Facilidade de comunicação externa.	
4. Adequação do local às atividades propostas.	
5. Atendimento dado aos participantes pelos atendentes do local onde o evento foi realizado.	
<i>IV - QUANTO AOS PALESTRANTES / ABOUT THE LECTURERS</i>	
1. Nível de conhecimento sobre o assunto tratado.	
2. Capacidade de transmitir os conhecimentos sobre os temas e assuntos tratados.	
3. Habilidade em estabelecer um clima favorável à participação dos treinandos.	
4. Disponibilidade para esclarecer as dúvidas dos participantes.	
5. Adequação das estratégias de ensino utilizadas.	
6. Habilidade de utilizar os recursos instrucionais.	
7. Nível de profundidade dos temas tendo em vista os objetivos do evento.	
8. Sequência de apresentação dos conteúdos.	
9. Segurança na transmissão dos conteúdos.	
10. Nível de comprometimento com a aprendizagem dos participantes.	
11. Grau de compatibilidade entre o conteúdo apresentado e o previsto na programação do evento.	
12. Qualidade do material apresentado.	
13. Utilização do tempo destinado aos temas.	
<i>V - QUANTO AOS PARTICIPANTES/ ABOUT THE PARTICIPANTS</i>	
1. Nível da integração com os demais participantes.	
2. Nível de participação nas atividades desenvolvidas.	
3. Nível de intenção de aplicar os conteúdos aprendidos.	

Sinta-se à vontade para acrescentar comentários e/ou sugestões.
Obrigado.

ANEXO II

QUESTIONÁRIO DE AUTO AVALIAÇÃO DE IMPACTO (AAI)

- 1) O curso que concluí aumentou a minha produtividade.
- 2) Não tenho tempo para utilizar no trabalho o que aprendi neste curso.
- 3) Utilizar o que aprendi requer esforço, prejudicando minhas demais tarefas.
- 4) Eu seria penalizado pela chefia se não utilizasse o que aprendi nesse curso.
- 5) Se utilizar o que aprendi neste curso é provável que seja bem-sucedido nos processos anuais de progressão salarial.
- 6) Se utilizar o que aprendi neste curso é provável que seja bem-sucedido nos processos anuais de premiação.
- 7) Sou reconhecido pela minha chefia quando utilizo o que aprendi neste curso.
- 8) Minha carga de trabalho dificulta que eu coloque em prática os conteúdos que aprendi no curso.
- 9) Há muitas coisas acontecendo no trabalho, então não consigo aplicar o que aprendi no curso.
- 10) Serei repreendido pela chefia, se não utilizar o que aprendi neste curso.
- 11) Serei repreendido pelos colegas, se não utilizar o que aprendi neste curso.
- 12) Ao aplicar o que aprendi no curso, o desempenho da equipe melhora.
- 13) Se não utilizar o que aprendi no curso, serei alertado pelos colegas quanto a isto.
- 14) Sou encorajado por meus colegas a utilizar as competências que aprendi no curso.
- 15) Quando uso no trabalho o que aprendi no curso, contribuo para o alcance das estratégias da Unidade.
- 16) No trabalho, os meus colegas esperam que eu utilize o que aprendi durante o curso.
- 17) Minha participação nesse curso aumentou minha confiança em executar meu trabalho.
- 18) Minha chefia me orienta a aplicar o que aprendi no curso.
- 19) Os ensinamentos do curso são compatíveis com a forma como faço o meu trabalho.
- 20) A minha chefia estabelece objetivos que me encorajam a utilizar no trabalho o que aprendi.
- 21) Se não utilizar o que aprendi no curso, serei alertado pela chefia quanto a isto.
- 22) Utilizo, com frequência, em meu trabalho atual, o que foi ensinado no curso.
- 23) A interação com os colegas do curso facilitou a minha aprendizagem.
- 24) Este curso foi pertinente em relação às tarefas que realizo no meu trabalho.
- 25) O tutor do curso sabia como os participantes poderiam aplicar o que aprenderam.
- 26) O tutor ofereceu exemplos de como utilizar no trabalho o que foi aprendido.
- 27) O que foi ensinado no curso corresponde às exigências do meu trabalho.
- 28) As situações utilizadas no curso são parecidas com as que encontro no meu trabalho.
- 29) Os colegas que participaram da capacitação comigo contribuíram para o meu aproveitamento do curso.
- 30) A qualidade do meu trabalho melhorou nas atividades diretamente relacionadas ao conteúdo do curso.
- 31) A qualidade do meu trabalho melhorou mesmo naquelas atividades que não pareciam estar relacionadas ao conteúdo do curso.
- 32) Após minha participação no curso, tenho sugerido mudanças nas rotinas de trabalho.
- 33) O curso que fiz beneficiou também meus colegas de trabalho.

ANEXO III

QUESTIONÁRIO DE HETERO AVALIAÇÃO DE IMPACTO (HAI)

- 1) O curso que o meu supervisionado concluiu aumentou a sua produtividade.
- 2) O meu supervisionado não tem tempo para utilizar no trabalho o que aprendeu neste curso.
- 3) Utilizar o que meu supervisionado aprendeu requer esforço, prejudicando suas demais tarefas.
- 4) Ele seria penalizado por mim se não utilizasse o que aprendeu nesse curso.
- 5) Se meu supervisionado utilizar o que aprendeu neste curso, é provável que seja bem-sucedido nos processos anuais de progressão salarial.
- 6) Se meu supervisionado utilizar o que aprendeu neste curso, é provável que seja bem-sucedido nos processos anuais de premiação.
- 7) Quando utiliza o que aprendeu neste curso, meu supervisionado tem o meu reconhecimento.
- 8) A carga de trabalho de meu supervisionado dificulta que ele coloque em prática os conteúdos que aprendeu no curso.
- 9) Há muitas coisas acontecendo no trabalho, então meu supervisionado não consegue aplicar o que aprendeu no curso.
- 10) Meu supervisionado será repreendido por mim, se não utilizar o que aprendeu neste curso.
- 11) Meu supervisionado será repreendido pelos colegas, se não utilizar o que aprendeu neste curso.
- 12) Quando meu supervisionado aplica o que aprendeu no curso, o desempenho da equipe melhora.
- 13) Se meu supervisionado não utilizar o que aprendeu no curso, será alertado pelos colegas quanto a isto.
- 14) Meu supervisionado é encorajado pelos colegas a utilizar as competências que aprendeu no curso.
- 15) Quando meu supervisionado usa no trabalho o que aprendeu no curso, contribui para o alcance das estratégias da Unidade.
- 16) No trabalho, os colegas de meu supervisionado esperam que ele utilize o que aprendeu durante o curso.
- 17) A participação de meu supervisionado nesse curso aumentou sua confiança em executar o trabalho.
- 18) Oriento meu supervisionado a aplicar o que aprendeu no curso.
- 19) O conteúdo do curso é compatível com a forma como meu supervisionado faz o trabalho. (sugestão: consultar a ementa do curso)
- 20) Estabeleço objetivos que encorajam meu supervisionado a utilizar no trabalho o que aprendeu.
- 21) Se não utilizar o que aprendeu no curso, meu supervisionado será alertado por mim quanto a isto.
- 22) Meu supervisionado utiliza, com frequência, em seu trabalho atual, o que foi ensinado no curso.
- 23) Este curso foi pertinente em relação às tarefas que meu supervisionado realiza no trabalho. (sugestão: consultar a ementa do curso)
- 24) O que foi ensinado no curso corresponde às exigências do trabalho de meu supervisionado. (sugestão: consultar a ementa do curso)
- 25) A qualidade do trabalho do meu supervisionado melhorou nas atividades diretamente relacionadas ao conteúdo do curso.
- 26) A qualidade do trabalho do meu supervisionado melhorou mesmo naquelas atividades que não pareciam estar relacionadas ao conteúdo do curso.
- 27) Após a participação no curso, meu supervisionado tem sugerido mudanças nas rotinas de trabalho.
- 28) O curso que meu supervisionado fez beneficiou seus colegas de trabalho.

As Políticas Públicas e Transformação Digital na Área de Saúde e Segurança do Trabalho

Larissa de Araújo Costa Pereira

<http://lattes.cnpq.br/0469275565129360>

<https://orcid.org/0000-0003-1250-3601>

Marcelo Santana Silva

<http://lattes.cnpq.br/4414535367915782>

<https://orcid.org/0000-0002-6556-9041>

Ângela Maria Ferreira Lima

<http://lattes.cnpq.br/3308580452805816>

<https://orcid.org/0000-0003-3925-7463>

Eron Passos Andrade

<http://lattes.cnpq.br/6734142797283098>

<https://orcid.org/0000-0001-8347-9843>

Recebido em: 31 de janeiro de 2022

Aprovado em: 14 de fevereiro de 2023

Resumo

Com a intensificação dos casos de acidentes e doenças ocupacionais, ocasionou a elevação do orçamento público destinado à Seguridade Social, contribuindo para que o governo aprimorasse as Políticas Públicas de Saúde e Segurança do Trabalho visando minimizar os altos índices. Neste contexto, este trabalho tem como objetivo aprofundar o conhecimento acerca dos caminhos para a transformação digital, explanando as medidas para inserir a inteligência artificial nas políticas públicas de Saúde e Segurança do Trabalho. A pesquisa realizada foi do tipo exploratória, de abordagem qualitativa, com técnicas bibliográficas e documental, a fim de analisar na Legislação Brasileira ações do governo que estimulam a prevenção de acidentes e doenças ocupacionais. Os principais resultados encontrados foram Leis que estabelecem o envio de novas informações ocupacionais para o E-Social. Conclui-se que o E-Social é o marco inovador do governo e têm facilitado a fiscalização e a prestação de informações ocupacionais do trabalhador.

Palavras-chave: E-Social; SST; Inovação.

Abstract

With the intensification of cases of accidents and occupational diseases, it caused the increase of the public budget destined to Social Security, contributing for the government to improve the Public Policies of Health and Safety at Work in order to minimize these indices. In this context, this work aims to deepen the knowledge about the paths for digital transformation, explaining the measures to insert artificial intelligence in public policies on Health and Safety at Work. The research carried out was of an exploratory type, with a qualitative approach, with bibliographic and documentary techniques, in order to analyze in the Brazilian Legislation government actions that stimulate the prevention of accidents and occupational diseases. The main results found were Laws that establish the sending of new occupational information to the E-Social. We concluded that the E-Social is the innovative framework of the government and it has facilitated the inspection and provision of occupational information of the worker.

Keywords: E-social; EHS; Innovation.

1. Introdução

A Saúde e Segurança do Trabalho é uma das principais preocupações em diversos setores, devido ao grande número de acidentes e doenças ocupacionais que costumam ser ocasionados pela carência de medidas de prevenção. De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2021), um trabalhador morre a cada 15 segundos em decorrência de acidentes do trabalho ou doenças ocupacionais e segundo o Observatório de Segurança e Saúde no Trabalho (SMARTLAB, 2021), no Brasil houve cerca de 446,9 mil notificações de acidentes trabalhista em 2020, com 1,9 mil notificações de acidentes com morte.

No que diz respeito aos direitos fundamentais a saúde, de acordo com o Art. 196 da Constituição Federal: “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 1988, p. 118), sendo responsabilidade do governo a implantação de políticas para conscientizar sobre os riscos ocupacionais e a proteção do trabalhador, além de participação na recuperação e reabilitação da saúde por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), segundo a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (BRASIL, 2011).

É fundamental que o ambiente de trabalho seja sadio e que as condições para que o trabalhador desenvolva suas funções sejam seguras, garantindo integridade na sua saúde

e uma boa qualidade de vida. Um ambiente de trabalho livre dos riscos ocupacionais gera maior desempenho e eficiência aos trabalhadores no desenvolvimento de suas atividades, sendo benéfico tanto para o trabalhador, quanto para a empresa que aumentará sua produtividade (LEE *et al*, 2020).

Em 2011, se inicia uma preocupação maior com o bem-estar do trabalhador e com a criação da Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PNSST) nesse ano, foi possível definir diretrizes para promover a saúde e a prevenção de acidentes e doenças do trabalho, com o objetivo de reduzir ou eliminar os riscos ocupacionais e consequentemente proporcionar melhorias na qualidade de vida dos trabalhadores e evitar danos à saúde.

Devido a intensificação dos casos de acidentes e doenças ocupacionais e por consequência da magnitude na saúde do trabalhador, ocasionou a elevação do orçamento público destinado a Seguridade Social. Logo, o Governo precisou tomar novas medidas de aprimoramento das Políticas Públicas de Saúde e Segurança do Trabalho para tentar diminuir os índices alarmantes de acidentes de trabalho.

Passados 10 anos da implantação do PNSST foi possível notar claramente as mudanças no ambiente de trabalho, principalmente no decorrer da pandemia da COVID-19 em que o trabalho remoto se tornou destaque e a Segurança do Trabalho precisou se adaptar a essa nova realidade e o uso de tecnologias passou a ser essencial para facilitar o desenvolvimento do trabalho. Diante do exposto e com a finalidade de apresentar de forma sintética todo o estudo realizado e para o alcance do objetivo a partir da seguinte pergunta: Quais as principais transformações digitais nas Políticas Públicas de Saúde e Segurança do Trabalho? O objetivo deste trabalho é proporcionar a difusão de conhecimento acerca dos caminhos para a transformação digital e a inserção da inteligência artificial nas políticas públicas de Saúde e Segurança do Trabalho.

O presente artigo foi estruturado com as seguintes seções: Introdução, Revisão Bibliográfica, Metodologia, Resultados e Discussão e Considerações Finais. Foi efetuada a pesquisa de caráter exploratório, utilizando-se de abordagem qualitativa e empregando como meio de investigação técnicas da pesquisa bibliográfica e documental.

2. Revisão Bibliográfica

Com o avanço da tecnologia, a automação foi introduzida em diversos setores econômicos, mudando a forma de trabalhar e o perfil do ambiente ocupacional que hoje prioriza a inteligência artificial para otimizar os processos e a tecnologia passou a estar presente no dia a dia de muitos trabalhadores. Para se manter à frente no mercado, as empresas estão investindo progressivamente em tecnologias cada vez mais avançadas e o trabalhador por sua vez, para se manter no emprego, surge uma nova necessidade de se qualificar a essa demanda tecnológica (VEIGA E PIRES, 2018).

De acordo com Martins e Rodrigues (2020) a transformação digital é o resultado da aplicação de tecnologia e sistemas digitais nas organizações para melhoria dos processos e negócios, podendo tanger diversas áreas, assim como a Segurança do Trabalho. Para Carvalho (2019), o aumento dos acidentes e doenças do trabalho está relacionado a diversos motivos, inclusive com as transformações tecnológicas da atualidade. Segundo Veiga e Pires (2018), as tecnologias mais avançadas, com alta velocidade de interação, podem oferecer um risco maior ao trabalhador, em que o risco acontece, muitas vezes, devido à má utilização ou em ocorrência de falhas. Embora a inteligência artificial possa gerar eficiência nas empresas, a tecnologia também pode causar desfalques no quadro de funcionários da corporação devido a afastamentos por acidentes ou doenças ocupacionais.

A inteligência artificial também se tornou presente na Gestão de Segurança do Trabalho e como alternativa para redução dos números de acidentes e doenças ocupacionais, surgem as novas abordagens gerenciais aliada com a tecnologia, oferecendo soluções eficientes e precisas para identificar situações de risco. Zhou *et al* (2018) acreditam que a utilização de ferramentas mais sofisticadas permite adquirir um total considerável de informações, obtendo resultados mais positivos e a realização de operações mais seguras.

Para Sattari *et al* (2021), a Gestão de Segurança do Trabalho precisa ser dinâmica, de modo a garantir melhoria contínua na segurança e para isso é fundamental incorporar novas descobertas. Nesse contexto, a utilização de tecnologias na Gestão de Segurança do Trabalho pode garantir eficiência no monitoramento dos riscos ocupacionais, exatidão nos resultados e possibilita que os riscos sejam tratados antes mesmo que ocorra o acidente/incidente, possibilitando assim a prevenção.

É possível afirmar que a inteligência artificial está presente em todos os setores e mesmo com seus prós e contras os benefícios são superiores e a tecnologia tem

contribuído com a otimização do trabalho. De acordo com Holtel (2016), a inteligência artificial se expande pela política, ecologia, tecnologia e sociedade. De uma forma mais ampla, o governo brasileiro também está passando por uma transformação digital, no qual precisou se adaptar e inovar, passando então a intensificar o uso de tecnologias (VARELA *et al*, 2017).

Para com Gomes, Amorim e Almada (2018, p. 5) “Quanto mais extensa e clara a informação disponível, quanto maior o número de pessoas a quem essa informação for disponível, mais transparente será o Estado”. Essa transparência, através da distribuição de informações do governo, é entendida como uma tendência contemporânea que permite a participação da sociedade nas decisões, bem como na participação da implementação de Políticas Públicas, sendo imprescindível à democracia (GOMES, AMORIM E ALMADA, 2018).

O “Governo Digital” possibilita a condução da democracia brasileira para um novo rumo, de modo que a administração pública ao ser intermediada pela tecnologia, permite a disseminação das ações públicas de forma prática e célere, impactando em diversas áreas, assim como na Saúde e Segurança do Trabalho (CRISPIM, 2021).

De acordo com Varela *et al.* (2017), a utilização de tecnologias pelo governo permite coletar grandes quantidades de dados, além de fazer o tratamento dos dados de forma eficiente, facilitando a prestação de serviço à população.

Assim, foram realizadas buscas na Legislação, com a finalidade de analisar as principais medidas do governo para otimizar as políticas públicas de Saúde e Segurança do Trabalho nos últimos 10 anos. Com isso, foram analisadas as Legislações e estabelecido o conjunto final de documentos relacionados a seguir no Quadro 01:

Quadro 01: Legislações brasileira de Saúde e Segurança do Trabalho

Legislação	Descrição
Decreto Nº 7.602, de 7 de novembro de 2011	Institui a Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalho
Plano Nacional de Saúde e Segurança do Trabalho – PLANSAT. 2012	Intensificar as ações da Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalho
Decreto Nº 8.373 de 11 de dezembro de 2014	Institui o Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas – E-social
Estratégia Nacional para Redução dos Acidentes do Trabalho. 2016	Dispõe de estratégias para ampliar as ações do Ministério do Trabalho e Economia para minimizar os acidentes e doenças do trabalho

Portaria N°211 de 11 de abril de 2019	Dispõe sobre a assinatura e a guarda eletrônicas dos documentos relacionados à segurança e saúde no trabalho
Portaria N°6.730 de 9 de março de 2020	Aprova a nova redação da Norma Regulamentadora nº 01 - Disposições Gerais e Gerenciamento de Riscos Ocupacionais
Portaria SEPRT/ME N°4.334 de 15 de abril de 2021	Dispõe sobre o procedimento e as informações para a Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT)
Portaria Conjunta SEPRT/RFB/ME N°71 de 29 de junho de 2021	Dispõe sobre o cronograma de implantação do Sistema Simplificado de Escrituração Digital de Obrigações Previdenciárias, Trabalhistas e Fiscais (E-Social)
Portaria MTP N°313 de 22 de setembro de 2021	Dispõe sobre a implantação do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) em meio eletrônico

Fonte: Elaborado pelos autores (2021)

Foram descritas as principais legislações voltadas à proteção do trabalhador que estão contribuindo para o processo de transformação digital nas Políticas Públicas de Saúde e Segurança do Trabalho. Esse artigo tem como objetivo explanar as medidas do governo que contribuem para a transformação digital nas políticas públicas de Saúde e Segurança do Trabalho, com a finalidade de estimular a promoção na prevenção de acidentes e doenças ocupacionais.

3. Metodologia

O tipo de pesquisa realizado nesse estudo é exploratório, através de abordagem qualitativa, com técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, onde as informações foram coletadas mediante a documentos oficiais, identificando as Leis, Medidas, Portarias e outros instrumentos da Legislação brasileira acerca das políticas públicas de Saúde e Segurança do Trabalho. Para uma melhor percepção da temática foi efetuada uma pesquisa bibliográfica para identificar os artigos científicos que abordam as questões da Segurança do Trabalho, inteligência artificial e políticas públicas.

As coletas de informações foram realizadas durante todo mês de setembro, sendo finalizada no dia 30/09/2021. Inicialmente foi necessário estabelecer o referencial teórico baseado na literatura específica ao tema, sendo que as buscas foram feitas na base de dados do Portal de Periódicos CAPES, através das palavras-chave: *workplace safety AND public policy; workplace safety AND Technology e Technology AND public policy; e monitoring AND workplace safety.*

Posteriormente foram realizadas buscas na base de dados no Google Scholar com as palavras-chave: Políticas Públicas de Saúde e Segurança do Trabalho; Tecnologia e

Políticas Públicas; E-social; e Tecnologia na Segurança do Trabalho. Essas palavras-chave foram escolhidas para levantamento de informações de estudos brasileiros realizados sobre o tema.

4. Resultados e Discussão

Diante dos esforços para minimizar os números de acidentes e doenças ocupacionais, a utilização de tecnologias tem sido fundamental para o setor da Segurança do Trabalho e a partir dessa premissa surge novos arranjos institucionais com o objetivo de otimizar as Políticas Públicas de Saúde e Segurança do Trabalho para as áreas de previdência e trabalho.

A partir do levantamento de documentos realizado foi possível fazer uma análise acerca dos caminhos para a transformação digital nas políticas públicas de Saúde e Segurança do Trabalho, iniciando com a Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho (PNSST). Instaurada em 2011, através da Portaria N°7.602 de 7 de novembro de 2011, diante da necessidade de definir princípios e diretrizes para proporcionar maior proteção aos trabalhadores e redução dos acidentes e doenças ocupacionais, a PNSST surgiu em um período que o uso da inteligência artificial na Segurança do Trabalho era limitado. Havia uma certa dificuldade nesse período em obter indicadores amplos sobre o número de acidentes e doenças do trabalho por falta de comunicação dos acidentes/incidentes pelas empresas para o governo, no qual a Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT), era registrado apenas no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e segundo o Ministério Público do Trabalho (2017) a estimativa é de que cerca de 90% dos casos eram subnotificados, contribuindo para a omissão de dados importantes (MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO, 2017).

Já o Plano Nacional de Saúde e Segurança do Trabalho, criado também em 2012, foi elaborado com base na PNSST e no que abrange a utilização de tecnologias na Gestão de Segurança do Trabalho, o PLANSAT apresenta as diretrizes para a implementação de sistemas de gestão de Saúde e Segurança do Trabalho nos setores públicos e privados, no qual a Estratégia 6.3.5 dispõe da “criação de incentivos para a Inovação e o desenvolvimento de tecnologias seguras” (PLANSAT, 2012, p.46). Podemos assim dizer que o PNSST e o PLANSAT deram o pontapé inicial para a transformação digital nas políticas públicas de Saúde e Segurança do Trabalho.

Um grande passo para a transformação digital no governo se iniciou em 2014 com o Decreto N° 8.373 de 11 de dezembro de 2014, que institui o Sistema de Escrituração

Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (E-social), com a finalidade de unificar, padronizar e armazenar informações trabalhistas, previdenciárias e fiscais digitalmente. Dessa forma facilita o envio de informações sobre os trabalhadores, do empregador para o governo. Devido à complexidade do sistema, o governo teve muita dificuldade para iniciar com a implantação, principalmente no que diz respeito a eventos de Saúde e Segurança do Trabalho e para seguir conforme a ordem cronológica será tratado posteriormente nesse artigo.

Em 2016 foi lançado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) a Estratégia Nacional para Redução dos Acidentes do Trabalho, que dispõe de um plano estratégico do governo para ampliar as ações de fiscalização e promover a conscientização, com a finalidade de minimizar os acidentes e doenças do trabalho. Essa estratégia foi lançada devido ao grande aumento da geração de empregos formais no Brasil nos últimos 8 anos, que dobrou os números nesse período, o que proporcionou mudanças no ambiente de trabalho e também causou aumento dos números de acidentes e doenças ocupacionais (BRASIL, 2016).

Segundo a Estratégia Nacional para Redução dos Acidentes do Trabalho (2016), o aumento do número de acidentes/incidentes também está relacionado a melhorias nas notificações, que de acordo com o Artigo 328 da INSTRUÇÃO NORMATIVA N°77 de 21 de janeiro de 2015 (Ministério da Previdência Social, 2015), o registro do CAT passou a ser registrado preferencialmente no sítio eletrônico do INSS, com determinação de prazo de comunicação em imediato, até um dia útil da ocorrência. Devido a implantação do registro do CAT em plataforma digital, foi possível a diminuição do número de subnotificações pela facilidade de acesso. De acordo com Salim *et al.* (2018), a implantação da Estratégia Nacional para Redução dos Acidentes de Trabalho estimula a ação dos órgãos do governo na atuação de promoção da Saúde e Segurança no Trabalho, trazendo novas perspectivas para as Políticas Públicas.

Como forma de se preparar para a implantação do E-social para a Saúde e Segurança do Trabalho, surge a Portaria N°211 de 11 de abril de 2019 (Ministério da Economia, 2019), que valida a utilização de certificado digital para assinar eletronicamente os documentos relacionados a segurança e saúde ocupacional. Com isso o profissional técnico responsável pela elaboração do documento poderá utilizar a assinatura digital e a guarda eletrônica, com a finalidade de adequar a Gestão de Segurança do Trabalho das empresas ao E-social.

Essas mudanças também vêm na Portaria N°6.730 de 9 de março de 2020 (Ministério da Economia, 2020), que atualiza a Norma Regulamentadora 01, fazendo a transição do Programa de Prevenção de Riscos Ambientais (PPRA) para o Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR), adotando critérios que deverão ser seguidos pelas empresas para garantir segurança e saúde do trabalhador. A evolução do manual para o digital está presente no item 1.6 da referida portaria, que fala que as empresas deverão prestar informações de Saúde e Segurança do Trabalho de forma digital e reiterando a permissão do armazenamento de documentos em meios digitais e assinatura eletrônica.

Outra importante medida do governo que caminha para a modernização através da rede digital, é a Portaria SEPRT/ME N°4.334 de 15 de abril de 2021 (Ministério da Economia, 2021), que determina que o CAT seja cadastrado de forma exclusivamente eletrônica, por meio do E-social. Essa facilidade de realizar a notificação de acidentes e doenças do trabalho deverá contribuir ainda mais para a diminuição da subnotificação, além disso facilitará a fiscalização pelos órgãos competentes.

Em junho de 2021 o governo publicou o tão esperado cronograma de implantação do E-social através da Portaria Conjunta SEPRT/RFB/ME N°71 de 29 de junho de 2021 (Ministério da Economia, 2021). Esse cronograma dispõe as datas de início da obrigatoriedade de envio dos eventos para o E-social, sendo que os eventos de Saúde e Segurança do Trabalho estão com datas de início a partir do dia 13 de outubro de 2021.

Por fim, a mais recente medida do governo é a Portaria MTP N°313 de 22 de setembro de 2021 (Ministério do Trabalho e Previdência, 2021). Essa portaria formaliza a implantação do Perfil Profissiográfico Previdenciário (PPP) eletrônico a partir do dia 03 de janeiro de 2022, também através do E-social, documento esse para fins previdenciários, principalmente para requerer aposentadoria especial.

Portanto, todo histórico ocupacional do trabalhador ficará registrado no E-social, permitindo melhorias no armazenamento das informações e facilitará a fiscalização. O E-social é um marco para a introdução da Saúde e Segurança do Trabalho no mundo digital, além de transformar digitalmente o sistema público, tem contribuído para o impulsionamento de tecnologias no setor privado.

As grandes empresas estão cada vez mais implantando *software* de gestão de Saúde e Segurança do Trabalho de forma simplificada e que atenda às exigências do E-social, facilitando assim o gerenciamento das informações (COSTA *et al*, 2018). *Softwares* como Metra Web, E-Social Brasil e SGG, são sistemas com funcionalidades que atendem o que o E-Social estabelece e possuem integração de dados. Dessa forma, o monitoramento

automatizado vai possibilitar maior precisão dos resultados, tanto para o setor público quanto para o setor privado, que juntos poderão contribuir para a diminuição dos números de acidentes e doenças ocupacionais.

5. Considerações Finais

A Gestão de Saúde e Segurança do Trabalho ainda é um desafio para muitos setores e o baixo investimento em inovação no ramo também contribui para os resultados negativos e tem refletido nos altos índices de acidentes e doenças ocupacionais. Nesse estudo foi possível notar o aperfeiçoamento das políticas públicas de Saúde e Segurança do Trabalho que tem influenciado empresas do ramo a inovarem também para integrar o seu modelo de gestão de forma simplificada ao E-Social.

Através do levantamento dos documentos oficiais realizados, foi possível notar que nos últimos 10 anos o governo tem avançado nas iniciativas de transformação digital das políticas públicas de Saúde e Segurança do Trabalho e essas medidas deverão facilitar o acesso aos documentos ocupacionais do trabalhador pelo governo. Tais mudanças de paradigmas nos procedimentos de prevenção de riscos ocupacionais oferecem mais precisão e eficiência.

A pressão do governo para que as empresas realizem a Gestão de Segurança do Trabalho visa contribuir para a redução de acidentes e doenças ocupacionais, visto que realizar um gerenciamento de riscos eficiente, possibilita detectar os riscos potenciais antes que o acidente/ incidente ocorra e a intensificação do uso de tecnologias é um forte aliado nesse processo.

Retomando brevemente o referencial teórico, destaca-se os autores Varela *et al* (2017), que enfatiza a importância da utilização de tecnologias pelo governo, assim como Gomes, Amorim e Almada (2018) que expõe o quanto é indispensável a difusão de informações governamentais para a população gerar conhecimento das políticas públicas e garantir ampla transparência governamental, o mesmo ponto de vista de Martins e Rodrigues (2020) e Crispim (2021), que fortalece a premissa de que a transformação digital melhora os processos e negócios e fortalece a democracia brasileira.

Nesse íterim, a aplicabilidade da tecnologia no setor de Saúde Segurança do Trabalho é defendida por Zhou *et al* (2018), destacando que as operações se tornam mais seguras quando interligada a inteligência artificial, bem como Sattari *et al* (2021), que

expõe a importância de incorporar novas descobertas, compreendendo que as melhorias concebidas pela tecnologia irão refletir diretamente no ramo.

Pode-se então concluir que a integração da inteligência artificial nas ações do governo vai possibilitar maior eficiência no registro de informação das condições do ambiente de trabalho, saúde do trabalhador, informações previdenciárias e mudanças de paradigmas nos procedimentos de prevenção de riscos ocupacionais.

Muitas dessas informações antes não eram passadas para o governo, dificultando assim a fiscalização e agora com o E-social entrando em vigor, as empresas terão uma preocupação maior em minimizar ou eliminar os riscos do ambiente ocupacional para que os trabalhadores tenham melhor qualidade de vida e com a possibilidade de reverter os altos índices acidentários.

No decorrer do estudo, houve dificuldade de encontrar conteúdos relevantes acerca da temática por se tratar de um tema recente e pouco explorado. Diante disso, espera-se que esse estudo contribua com outros novos estudos, de modo que favoreça o uso de sistemas digitais nas empresas e possibilite a redução estatística de acidentes e doenças ocupacionais.

Referências

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Estratégia Nacional para Redução dos Acidentes do Trabalho**. Brasília-DF. 2016.

BRASIL. Ministério da Economia/Secretaria Especial de Previdência e Trabalho/Secretaria de Previdência. **Portaria N°211 de 11 de abril de 2019**. Brasília-DF. 2019.

BRASIL. Ministério da Economia/Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. **Portaria N°6.730 de 9 de março de 2020**. Brasília-DF. 2020.

BRASIL. Ministério da Economia/Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. **Portaria SEPRT/ME N°4.334 de 15 de abril de 2021**. Brasília-DF. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia/Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. **Portaria SEPRT/ME N°6.399 de 31 de maio de 2021**. Brasília-DF. 2021.

BRASIL. Ministério da Economia/Secretaria Especial de Previdência e Trabalho. **Portaria Conjunta SEPRT/RFB/ME N°71 de 29 de junho de 2021**. Brasília-DF. 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Previdência/Gabinete do Ministro. **Portaria MTP N°313 de 22 de setembro de 2021**. Brasília-DF. 2021.

BRASIL. Ministério da Previdência Social/ Instituto Nacional do Seguro Social. **INSTRUÇÃO NORMATIVA N°77 de 21 de janeiro de 2015**. Brasília-DF. 2015.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF. 1988.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto N° 7.602, de 7 de novembro de 2011**. Política Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho - PNSST. Brasília-DF, 2011.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto N° 8.373 de 11 de dezembro de 2014**. Brasília-DF. 2014.

CARVALHO, Leonardo. Análise quantitativa de acidentes de trabalho no Brasil. **Unilavras**. Minas Gerais. 2019.

COSTA, Luciano; VELLUCCI, Rosana; CUBO, Edson; CAPPELOZZA, Alexandre. **OS DESAFIOS DA IMPLANTAÇÃO DO E-SOCIAL**. Revista da micro e pequena empresa, Vol.12 (1), p.67-8.2018.

E-SOCIAL BRASIL. **A única plataforma que certifica a sua empresa**. 2022.

CRISPIM, Renata Freitas. **Participação cidadã digital: análise de instrumentos de ação pública do Governo Federal brasileiro sobre governança digital e governo digital**. 2021. 63 f., il. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) — Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

GOMES, W.; AMORIM, P. K. D. F.; ALMADA, M. P. Novos desafios para a ideia de transparência pública. **E-Compós**, [S. l.], v. 21, n. 2, 2018. DOI: 10.30962/ec.1446. Disponível em: <https://www.e-compos.org.br/e-compos/article/view/1446>.

HOLTEL, Stefan. Artificial Intelligence creates a wicked problem for the enterprise. **Science Direct**. Vol. 99. Pag. 171-180. 2016.

LEE, Yong; SHARIATFAR, Moeid; RASHIDI, Abbas; LEE, Hyun. Evidence-driven sound detection for prenotification and identification of construction safety hazards and accidents. **Automation in Construction**. Vol.113, p.103-127. 2020. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.autcon.2020.103127>.

MARTINS, Gustavo; RODRIGUES, Luís. **Process mining and digital transformation of organizations: A literature review**. Atas da Conferência da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação. Vol. 2020-outubro. Porto, Portugal. 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TRABALHO. **Saúde e Segurança do Trabalho no Brasil**. Brasília-DF. 2017.

METRA WEB. **O melhor software para gestão em SST e E-Social**. 2022.

- OIT – Organização Internacional do Trabalho. **Segurança e Saúde no Trabalho**. 2021.
- SALIM, Celso; NASCIMENTO, Filipe. A proteção social na arena das políticas públicas no Brasil: Impasses e dilemas da inspeção do trabalho. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social** –Rio de Janeiro –Vol. 12 –no 1 –JAN-ABR 2019 –pp.151-169.
- SATTARI, Fereshteh; MACCIOTTA, Renato; KURIAN, Daniel; LEFSRUD, Lianne. Application of Bayesian network and artificial intelligence to reduce accident/incident rates in oil & gas companies. **Safety Science**. Vol.133, 104981. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2020.104981>.
- SMARTLAB – **Observatório de Segurança e Saúde no Trabalho**. 2021.
- SOFTWARE SGG - **Software que atende 100% o eSocial**. 2022.
- VARELLA, Marcelo; OLIVEIRA, Clarice; MOESCH, Frederico. Salto digital nas políticas públicas: oportunidades e desafios. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Vol. 7, N°3. Dez, 2017.
- VEIGA, Rui; PIRES, Cristina Maria. Impacto da inteligência artificial nos locais de trabalho. **International Journal on Working Conditions**. N°16. Dez 2018.
- ZHOU, Lu; CAO, Qing; YU, Kai; WANG, Lin; WANG, Hai-bin. Research on Occupational Safety, Health Management and Risk Control Technology in Coal Mines. **International Journal of Environmental Research and Public Health**. Vol.15 (5), p.868. 2018. DOI: 10.3390/ijerph15050868.

COVID-19 e as Reações ao Federalismo Bolsonaroista

José Del Ben Neto

<http://lattes.cnpq.br/1491268406833201>

<https://orcid.org/0009-0003-3901-2754>

Graziela Donário de Azevedo

<http://lattes.cnpq.br/7842351689097568>

<https://orcid.org/0000-0003-4549-8693>

Recebido em: 09 de agosto de 2022
Aprovado em: 25 de janeiro de 2023

Resumo

De maneira similar a diferentes lugares do mundo, também no Brasil a COVID-19 provocou alterações nas relações entre os entes federados. Porém, aqui, tais transformações não tornaram o Estado mais capaz de responder às demandas de enfrentamento da pandemia. Sob o tema das políticas públicas de enfrentamento à COVID-19, o presente estudo se propõe a analisar a dinâmica federativa brasileira entre meados de 2020 e meados de 2021, a fim de descrever a configuração do quadro de forças políticas que se contrapôs ao modelo federativo de resposta à pandemia adotado pelo governo federal – federalismo bolsonarista. Partindo de abordagem qualitativa, o estudo foi realizado por meio de *process-tracing* com a análise histórico-narrativa de amplo conjunto de documentos oficiais e notícias sobre o tema. Como resultados, a pesquisa identificou o aprofundamento do projeto federalista do governo Bolsonaro; a iniciativa de entes subnacionais para preencher a carência de coordenação nacional, inclusive com elevados graus de cooperação entre si e protagonismo estadual; e a busca pelos Poderes Legislativo e Judiciário de organizar o quadro dentro do qual as relações federativas puderam se dar, diante do avanço descontrolado da doença.

Palavras-Chave: COVID-19, federalismo, coordenação intergovernamental, *checks and balances*, governo Bolsonaro

Abstract

As in many parts of the world, in Brazil, COVID-19 has also caused changes in the relations between federated entities. However, here, such transformations have not made the State more capable of responding to the demands of confronting the pandemic. Under the theme of the public policies against COVID-19, the present study analyzes the Brazilian federative dynamics between mid-2020 and mid-2021, in the aim of describing the configuration of political forces that opposed the federative model of response to the pandemic adopted by the federal government. Based on a qualitative approach, the process tracing study carried out the study, with the historical-narrative analysis of a wide range of official documents and news on the subject. As a result, we identified the deepening of the Bolsonaro project of federalism; the initiative of subnational entities to fill the lack of national coordination, including high degrees of cooperation among themselves and state protagonist. In addition, we acknowledged the search by the Legislative and Judiciary powers to organize the framework within which the federative relations could take place, given the uncontrolled advance of the disease.

Keywords: COVID-19, federalism, intergovernmental coordination, checks and balances, Bolsonaro government.

1. Introdução

A crise da COVID-19, especialmente em sua fase mais aguda, testou os limites da sociedade e da política brasileiras. Dentre as diversas dimensões de seus efeitos, chamou atenção o distúrbio provocado nas relações entre os entes federados – as quais já vinham sofrendo, desde o início do governo Bolsonaro, perturbações ainda não plenamente compreendidas. No enfrentamento à pandemia, o Brasil se mostrou modelo mundial àquilo que não devia ser feito. Dados atualizados até início de abril de 2021 mostram que o mundo totalizava aproximadamente 130 milhões de casos e quase 3 milhões de óbitos. Desses totais, ao Brasil correspondia respectivamente 10% e 11%, ainda que sua população equivalha a menos de 3% da global. Tais números colocaram o país na segunda posição no *ranking* mundial, logo após os EUA (World Health Organization, 2021; Castro et al., 2021).

Segundo OCDE (2020b), essa crise possuiu fundamental dimensão territorial, sendo seus impactos marcados por profundas desigualdades geográficas e suas medidas de combate, por uma aguda necessidade de combinar ações estatais multiníveis. Todavia, a falta de coordenação vertical e horizontal foi reconhecida como um dos maiores desafios enfrentados na gestão da crise (OCDE, 2020a). Tal dificuldade passa a caracterizar a própria natureza da crise quando esta é concebida como um *complex intergovernmental problem* (CIP), em um entendimento que coloca a necessidade de cooperação e

coordenação em destaque, ao mesmo tempo em que permite explicar por que razão é tão difícil alcançá-las. Paradoxais, os CIPs, ao mesmo tempo em que demandam articulação e colaboração intergovernamental, criam barreiras a este tipo de trabalho conjunto, por desafiarem os jogos de poder e as normas previamente pacificadas para as relações entre os entes governamentais (Paquet & Schertzer, 2020). Essa forma de interpretação ilumina as razões pelas quais a COVID-19 levou países em todo o mundo a vivenciar alterações em seus sistemas de governança multinível, no equilíbrio entre centralização/descentralização e nos mecanismos de coordenação, com o objetivo de se tornarem mais capazes de responder às demandas territoriais prementes (OCDE, 2020b).

Tais alterações, porém, tiveram como elemento condicionante o pano de fundo de características estruturais e conjunturais sobre o qual se desenrolaram (Lima, Pereira, & Machado, 2020). No caso brasileiro, este pano foi marcado (i) por um processo histórico neoliberal de fragilização dos aparatos constituintes voltados à tentativa de configuração brasileira de Estado social (Viana & Silva, 2018; Santos, 2018; Marques, 2017; Facchini, 2020); (ii) por um modelo consolidado de federalismo que prevê limitada descentralização e protagonismo da União na definição dos rumos do país (Lopreato, 2020); e (iii) por traços conjunturais de acirramento dos conflitos políticos-eleitorais desde 2014 e de uma visão governista de antiliberalismo político, que confronta os mecanismos de controle institucional e adota uma postura política antagonista, de destruição aos inimigos (Lima et al., 2020; Abrucio et al., 2020; Mouffe, 2015).

Tendo esse conjunto de elementos como pano de fundo, a COVID-19 provocou também no Brasil alterações nas relações entre os entes federados. Porém, aqui, tais transformações não tornaram o Estado mais capaz de responder às demandas territoriais de enfrentamento à pandemia.

Sob o governo Bolsonaro, o pacto federativo brasileiro sedimentado após a Constituição Federal de 1988 (CF/88) já vinha sofrendo abalos significativos em decorrência de uma mudança histórica de postura federal, que a literatura vem compreendendo como uma concepção bolsonarista de federalismo (Abrucio et al., 2020). Entretanto, com o trágico quadro sanitário vivenciado na pandemia e a falta dramática de coordenação nacional em seu enfrentamento, observou-se no Brasil, além de um aprofundamento do projeto compartimentalizado, autocrático e confrontador do governo federal para as relações interfederativas, uma série de contraposições adotadas por diversos atores do cenário político nacional, em defesa do modelo federativo

tradicionalmente adotado desde a redemocratização, marcado pela cooperação intergovernamental.

Diante desse cenário, o presente estudo, sob o tema das políticas públicas de enfrentamento à COVID-19, adota como objeto de análise a dinâmica federativa ocorrida entre meados de 2020 e meados de 2021 – período que engloba a segunda onda da doença no país, a mais intensa em número de mortes – e objetiva descrever a configuração de um quadro de forças políticas que se contrapôs ao modelo federativo de resposta à pandemia exercido pelo governo federal.

O artigo é composto, além da presente introdução, por quatro seções. A próxima busca apresentar a compreensão teórica da disputa, sob o governo Bolsonaro, dos dois modelos de federalismo e sintetizar suas principais características. A terceira seção apresenta os procedimentos metodológicos empregados; enquanto a quarta analisa os eventos críticos identificados durante a pesquisa e sua contribuição na compreensão das reações políticas ao federalismo bolsonarista exercido durante o enfrentamento à COVID-19. Por fim, são condensadas as contribuições empíricas do estudo e indicados novos caminhos de investigação.

2. A Disputa de Modelos Federativos sob o Governo Bolsonaro

Há atualmente uma oscilação no quadro de forças políticas brasileiras que pode caracterizar uma modificação ao modelo federativo sedimentado após a CF/88. Desde antes do advento da COVID-19, as relações intergovernamentais já se encontravam em um processo de transformação impulsionado pelo governo Bolsonaro; contudo, com a pandemia e a necessidade de coordenação federal tornando-se mais evidente, os efeitos dessa transformação se intensificaram. Configurou-se no combate à pandemia uma disputa entre o modelo de federalismo consolidado no pós-redemocratização, afeito ao tipo ideal federalista cooperativo, e o projeto da União para as relações entre os entes federados marcadamente dual, chamado de federalismo bolsonarista (Abrucio et al., 2020).

As transformações do pacto federativo nacional podem ser investigadas, segundo Lopreato (2020, p. 2), a partir de quatro tópicos analíticos (Quadro 1). De acordo com o autor, é elemento característico das relações entre os entes federados desde a constituição do Estado brasileiro a posição nuclear ocupada pelo governo federal. Indo de encontro a essa concentração de poder, as diretrizes da CF/88 defendiam uma descentralização

federativa, com maior participação dos entes subnacionais na receita tributária e maior autonomia na execução orçamentária. No entanto, durante os anos FHC e contrariamente a tais diretrizes estabelecidas, a União lançou mão de seu poder jurisdicional garantido constitucionalmente para redesenhar a estrutura federativa previamente instituída (Lopreato, 2020; Abrucio, 2005). Tal modelo redesenhado, segundo o qual prevalece “a posição federal de ditar a conduta e os governos subnacionais de seguirem o movimento” (Lopreato, 2020, p. 28), estabeleceu-se desde então e é, agora, contraposto pelo projeto bolsonarista.

Sobre o confronto em vigor, não parece haver alterações no cenário de concentração fiscal, com consequente dependência financeira subnacional, ou regulatória de poder nas mãos da União. Todavia, um importante processo de transformação vem sendo observado nas relações do centro com os entes subnacionais, assim como na dinâmica entre estados e municípios (Lopreato, 2020; Rodrigues & Azevedo, 2020; Lima et al., 2020; Santos, 2018).

Quadro 1. Comparativo das principais características dos modelos de federalismo

TÓPICOS DO PACTO FEDERATIVO	FEDERALISMO CONSOLIDADO APÓS A CF/88	FEDERALISMO SOB GOVERNO BOLSONARO
Repartição da receita tributária	<ul style="list-style-type: none"> • Concentração da participação da União (~55%); crescimento da participação municipal ao longo das décadas (~20%); e redução proporcional da participação estadual (~25%). • Consequente assimetria de poder entre entes federados 	Sem alteração.
Poder de regulação federal	Prerrogativa legal da União de regular as diversas áreas das políticas públicas.	Sem alteração.
Configuração das relações da União com os entes subnacionais	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralização da execução orçamentária e implementação das políticas públicas aos governos subnacionais; • Centralização da coordenação federativa na União por meio de mecanismos de normatização, indução e financiamento; • Relações diretas (verticais) da União com estados e municípios; • Restrição de autonomia fiscal dos entes subnacionais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Compartimentalização de funções, com ampliação forçada da descentralização a estados e municípios e redução da participação federal pela deliberada fragilização dos mecanismos de coordenação federativa; • Posição autocrática da União, sem o diálogo com entes subnacionais; • Busca pelo confronto intergovernamental explícito e repúdio à negociação institucional.

Articulação entre estados e municípios	<ul style="list-style-type: none"> ● Ampliação do papel dos municípios e queda do poder político dos estados; ● Fragilização das relações entre governadores e prefeitos; ● Estreitamento dos laços diretos entre municípios e União com certa indefinição do papel estadual. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Aparente resgate do poder político dos estados, protagonizando a coordenação da resposta à pandemia; ● Princípio de construção de cooperações interestaduais.
--	--	--

Fonte: Elaboração própria com base em Lopreato (2020), Abrucio et al. (2020), Abrucio (2005), Lima et al. (2020), Vieira & Servo (2020), Rodrigues & Azevedo (2020).

A respeito do primeiro processo de transformação, o estabelecimento do modelo federativo pós-redemocratização foi marcado por um duplo-movimento: a descentralização da execução orçamentária e da implementação de políticas públicas, com forte destaque municipal, e paralela centralização na definição das políticas, na fixação de normas para sua gestão e para sua aplicação financeira (Lopreato, 2020; Abrucio et al., 2020; Abrucio, 2005; Lima et al., 2020).

Além do efeito dessa configuração ambivalente de desenho das políticas públicas, os entes subnacionais – especialmente os estados, mergulhados em crise fiscal – também observaram a restrição de sua autonomia diante da consolidação federal do regime de austeridade fiscal, ocasionando dificuldades na execução orçamentária (Lopreato, 2020; Lima et al., 2020). Ademais, esse quadro, que já podia ser observado diante da hegemonia fiscal e regulatória da União e da expansão das responsabilidades municipais, viu-se ainda mais aprofundado em decorrência da preponderância de relações fiscais verticais, especialmente as negociações diretas entre União e municípios (Lopreato, 2020; Santos, 2018; Vieira & Servo, 2020; Lima et al., 2020). Seguindo o princípio de federalismo cooperativo, no modelo consolidado após a CF/88, os entes federados compartilham competências nas políticas públicas, especialmente nos temas de saúde, educação e assistência social, tornando-se, portanto, necessária a garantia de cooperação e coordenação intergovernamental (Rodrigues & Azevedo, 2020). No caso do SUS, a distribuição compartilhada de responsabilidade entre os entes seguiu o princípio de subsidiariedade, buscando garantir a execução da ação estatal sempre no plano mais próximo possível do cidadão, com vistas à facilitação da transparência e da participação social (Santos, 2018).

Dessa forma, Vieira e Servo (2020) indicam que a União, para além da centralização tributária, utilizou seu espaço na competência federativa compartilhada para exercer papel coordenativo entre os entes federados e ditar os rumos da política de saúde.

Entretanto, notam-se limitações à cooperação federativa assim realizada, algumas vezes em razão de falta de clareza sobre a concorrência das responsabilidades entre os entes, ocasionando um cenário de sobreposições, incoerências e lacunas nas ações (Rodrigues & Azevedo, 2020); e outras vezes por um descasamento entre os encargos constitucionais dos entes subnacionais, especialmente os municípios, e sua capacidade financeira – descasamento do qual decorre a dependência crônica de transferências federais e estaduais (Santos, 2018).

As relações entre a União e os entes subnacionais foram fortemente alteradas a partir da confrontação do governo Bolsonaro à cooperação federativa e ao papel coordenativo federal. De acordo com Vieira e Servo (2020), a trajetória de construção da coordenação federativa no SUS, sustentada por forte atuação federal, passou a ser modificada a partir de meados da década passada, em decorrência de um aprofundamento da agenda neoliberal da União. Tal modificação ocasionou um primeiro distanciamento do Ministério da Saúde (MS) de seu papel dirigente e uma fragilização de seus mecanismos de coordenação. Contudo, essa tendência de afastamento federal foi ainda exacerbada com a crise sanitária da COVID-19 – mas não como decorrência de um enfraquecimento de poder ou capacidade de coordenação da União. Diferentemente, observou-se a deficiência da coordenação federal como uma opção pela inação e como uma deliberada fragilização dos mecanismos de coordenação.

Essa opção por redução da presença do MS no combate à COVID-19 está subsumida a um projeto de federalismo dual mais amplo do governo Bolsonaro. Tal projeto pode ser caracterizado a partir de um tripé. Sua primeira característica se refere a uma compartimentalização das funções entre níveis de governo, reforçando o dualismo pelo repasse de responsabilidades aos entes subnacionais e redução da atuação federal. Já seu segundo atributo se relaciona à concentração de poder nas mãos da União para decisões de caráter nacional, elevando o dualismo por meio de uma postura autocrática na dinâmica federalista, a qual não permite a participação dos entes subnacionais nessas discussões. Por fim, seu terceiro traço se liga a uma opção pelo confronto federativo explícito e pela rejeição a negociações institucionais (Abrucio et al., 2020).

Na constituição do modelo federalista consolidado após a CF/88, a tripla-dinâmica de concentração de poder na União, expansão de responsabilidade municipal e enfraquecimento político estadual teve efeitos importantes sobre as relações entre estados e municípios. Ocasinou-se uma fragilização das relações entre governadores e prefeitos, os quais, antes dependentes dos estados para a execução de seus projetos políticos, viram-

se em estreitamento dos laços diretos com o centro. Dessa forma, estabeleceu-se como característica essencial nesse pacto federativo a descentralização das políticas públicas em direção aos municípios e uma certa indefinição do papel estadual, na contramão de sua tradicional posição privilegiada (Lopreato, 2020; Lima et al., 2020).

Entretanto, aparentemente, essa dinâmica das relações entre estados e municípios que resultou do modelo de descentralização sedimentado após a redemocratização sofreu alterações durante o enfrentamento à pandemia. Isso porque a já comentada descentralização forçada e despreparada, observada como efeito do novo posicionamento federal nas relações com os governos subnacionais, gerou reações locais e regionais que sinalizaram para um aumento da iniciativa política estadual, especialmente na coordenação das respostas municipais à COVID-19 (Vieira & Servo, 2020), assim como para uma maior cooperação interestadual na construção de medidas de combate, como a atuação do Consórcio do Nordeste. Criado em 2019 para incentivar a cooperação interestadual na região, esta estrutura de governança se posicionou politicamente de maneira contrária ao governo federal e buscou soluções próprias para a crise sanitária (Abrucio et al., 2020; Rossi & Silva, 2020).

3. Metodologia

Sob a perspectiva interpretativa, a pesquisa se utiliza de uma abordagem qualitativa indutiva por meio de *process-tracing* conforme definido por Beach e Pedersen (2013). Em específico, trabalhou-se a variante denominada *explaining-outcome*, pela qual se propõe a “criar uma explicação minimamente suficiente de um resultado intrigante para um caso histórico específico”, com ambições mais centradas no caso em si do que orientadas à teoria (Beach & Pedersen, 2013, p. 3, tradução nossa). Como parte da abordagem metodológica, o estudo identificou eventos críticos considerados significativos à questão de pesquisa, conforme delineado por Capoccia e Kelemen (2007).

A escolha do procedimento metodológico decorre da avaliação acerca da contribuição assertiva que o olhar histórico-narrativo traz sobre a atuação do governo federal no combate à COVID-19 e a resultante contraposição de forças no federalismo brasileiro. Em certa medida, adota-se aqui uma atualização e continuidade metodológica àquela aplicada por Abrucio e outros (2020) - obra central para o delineamento do federalismo bolsonarista como conceito e prática. Dessa forma, o período de análise vai

de junho de 2020 até abril de 2021 – momento de instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da COVID-19.

3.1 Coleta e análise dos dados

A coleta de dados se deu por meio de análise documental, conforme proposto por Langley (1999). Parte-se aqui de considerações sobre o relevante papel que documentos podem ter para a identificação das percepções dos atores sobre determinado fenômeno social, sob a tradição interpretativista (Langley, 1999).

A coleta e análise de dados partiu de um trabalho de levantamento das postagens jornalísticas diárias realizadas no período em portal de notícias de relevância e capilaridade nacional, buscando identificar, dentre aquelas relacionadas ao combate à COVID-19, as que contribuiriam para o tema do estudo. Quando as postagens foram referenciadas como fonte na análise dos resultados, optou-se, para facilitar o entendimento, por trazer o desdobramento atualizado e/ou mais relevante das notícias, ao invés de toda sua cadeia histórica.

Para esse esforço de coleta, foi escolhido o portal *Resumo do dia*, do *GI*, em razão de seu trabalho de sistematização diária das notícias relevantes, sua possibilidade de navegação facilitada entre reportagens inter-relacionadas, sua extensa capilaridade territorial, permitindo alcançar notícias tanto de âmbito nacional quanto mais regionalizado, além da gratuidade de seu acesso. A partir desta seleção e posterior sistematização de notícias, novos elementos foram incorporados ao *corpus* documental para permitir maior robustez à análise histórico-narrativa.

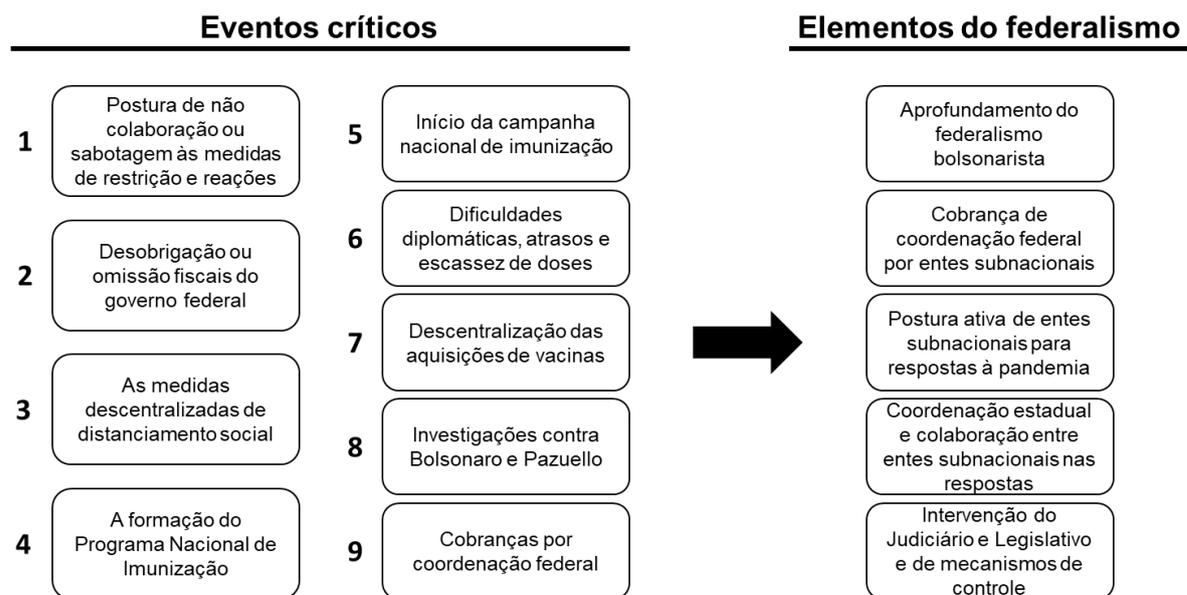
Dessa forma, em episódios analiticamente relevantes foram congregados aos documentos de mídia: (i) comunicados oficiais de órgãos públicos, como o Supremo Tribunal Federal (STF), a Confederação Nacional de Municípios (CNM) e o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS), entre outros; (ii) medidas governamentais e legislações federais e estaduais para estruturação das ações de contenção à doença e de vacinação; (iii) pareceres técnicos de órgãos de controle, como Tribunal de Contas da União (TCU) e comissões do Congresso. O *corpus* completo foi organizado em planilha com 729 entradas de dados/eventos, categorizados em uma cadeia de “assuntos”, “subassuntos” e “sub-subassuntos”, que serviu de fundamentação para a construção de documento-base que detalhava as entradas pré-identificadas como mais significativas. A

combinação destes arquivos compôs a base de dados utilizada para a análise e priorização dos eventos críticos.

3.2 Eventos críticos

Como resultado da aplicação da metodologia, a análise dos acontecimentos no período indicou forte influência de nove eventos críticos que em conjunto retratam um mecanismo minimamente suficiente (Beach & Pedersen, 2013) para explicar os desdobramentos observados na composição de forças do federalismo brasileiro sob o governo Bolsonaro até meados de 2021. O monitoramento histórico-narrativo destes nove eventos críticos possibilitou, portanto, evidenciar cinco elementos conclusivos a respeito da dinâmica federativa brasileira no contexto analisado. A Figura 1 apresenta estes elementos conclusivos, bem como os eventos críticos que os originaram – os quais também são destacados em negrito ao longo do texto da próxima seção e expostos conforme ordem abaixo, para melhor identificação.

Figura 1. Mecanismo explicativo para a dinâmica federativa no combate à COVID-19



Fonte: Elaboração própria.

4. Características da Dinâmica Federativa Nacional no Enfrentamento à COVID-19 – Analisando os Eventos Críticos

Para explicar o agravamento do quadro sanitário nacional a partir do final de 2020, que alcançou nos primeiros meses de 2021 picos nunca antes vistos no país e colapsos no sistema de saúde, algumas causas podem ser enunciadas. Além de fatores de caráter sanitário, como o surgimento dos casos de reinfecção e de novas variantes com maior velocidade de contaminação, dois de caráter político-administrativo chamaram a atenção no período: (i) um cenário de adoção parcial e limitada das medidas de isolamento e do uso de máscaras; e (ii) a baixa velocidade da campanha de vacinação (Fundação Oswaldo Cruz, 2021).

Esse agravamento do quadro sanitário brasileiro foi, em certa medida, estimulado por atitudes federais negacionistas, atreladas a uma postura compartimentalizada, autocrática e confrontadora nas relações com os entes subnacionais – o que pôde ser observado tanto nas medidas de contenção à doença quanto na imunização da população.

Em primeiro lugar, a respeito do **confronto à adoção, por parte dos entes subnacionais, de medidas de distanciamento**, foram observados casos de uso do próprio aparato estatal como tentativa de desestimulá-las ou mesmo boicotá-las. Nesse sentido, em março de 2021, Bolsonaro submeteu a Ação Direta de Inconstitucionalidade 6764 ao STF a fim de derrubar medidas de restrição de alguns estados, com a justificativa de que o fechamento de atividades não essenciais demandaria lei aprovada pelo Legislativo - alteração que dificultaria a adoção de medidas urgentes para combater a pandemia, em razão dos tempos de negociação política e de tramitação processual. Segundo o presidente, o pedido, rejeitado pelo STF (STF, 2021), buscava acabar com “abusos”, uma vez que os governadores teriam imposto “estado de sítio” (Falcão & Vivas, 2021a).

Contudo, além do uso do aparelho de Estado, muitos foram os discursos de Bolsonaro no sentido de promover aglomerações e desestimular a adesão ao distanciamento social e ao uso de máscaras (Ajzenman, Cavalcanti, & Da Mata, 2020). Em março de 2021, logo após o país bater novo recorde de mortes diárias, Bolsonaro afirmou: “[...] Mas você não pode entrar em pânico. Que nem a política, de novo, do ‘fique em casa’. O pessoal vai morrer de fome, de depressão?” (G1, 2021). Na sequência, ao ser questionado sobre uma política nacional para contenção da doença, o presidente

argumentou que o STF havia determinado que apenas estados e municípios podem tomar essas medidas. Na contramão da narrativa veiculada pelo governo federal (que representa a visão compartimentalizada do federalismo bolsonarista), o Supremo publicou esclarecimento apontando que aquele entendimento não era verdadeiro e que caberia a todos os entes da federação a sua adoção (STF, 2021).

Às medidas de contenção cientificamente comprovadas e utilizadas pelos entes subnacionais, o projeto alternativo apresentado pelo governo federal foi o “tratamento precoce”, tanto conduzido como política pública quanto estimulado com discursos. Em janeiro de 2021, o MS lançou o TrateCOV, aplicativo destinado a médicos de Manaus que recomendava o “tratamento precoce” a pacientes com sintomas que podiam ou não ser de COVID-19, indicando medicamentos sem eficácia comprovada como cloroquina, hidroxicloroquina e azitromicina. Um dia após repercussão midiática e nota contrária do Conselho Federal de Medicina, o aplicativo foi retirado do ar (G1, 2021). Além disso, a aposta no “tratamento precoce” também pôde ser observada na distribuição pelo MS de cloroquina que deveria ter sido usada no combate à malária (G1, 2021).

Essa postura negacionista e confrontadora do governo federal alcançou também as maiores instituições de justiça do país, até que foi barrada pelo STF. Em março de 2021, a decisão pela liberação ou não de atividades religiosas, dias antes das comemorações da Páscoa, custou a ser definida e só ocorreu depois de várias rodadas que opuseram, de um lado, o procurador-geral da República, a Advocacia-Geral da União e um ministro do STF e, do outro, governos estaduais, em particular o de São Paulo, e outro ministro - tendo, por fim, o plenário da Corte decidido a favor de sua proibição (DAgostino, 2021).

Além de contraposições do STF, tal postura federal levou a cobranças e críticas por outros atores. Nesse sentido, o CONASS divulgou carta com sugestões de medidas urgentes contra o colapso sanitário e pedindo pelo estabelecimento de um “Pacto Nacional pela Vida” (CONASS, 2021), e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) enviou ofício solicitando providências federais imediatas para o suprimento de insumos a pacientes intubados (G1, 2021). Adicionalmente, relatório do TCU indicou que o governo federal não possuía estratégia “minimamente detalhada” para combater a pandemia e que erros de planejamento ficaram explícitos na falta de equipamentos de proteção individual, respiradores, kits de testes e na aquisição de seringas para vacinação (Tribunal de Contas da União, 2020). Posteriormente, o Tribunal também apontou ilegalidade no uso de recursos do SUS para o fornecimento de cloroquina no tratamento da COVID-19;

questionou mudança de posicionamento sobre a recomendação oficial do MS ao uso do medicamento; e requisitou informações sobre o aplicativo TrateCOV (Lis, 2021).

Esse **ambiente antagonístico também foi encontrado no financiamento tripartite da saúde**, elemento fundamental às medidas restritivas. Bolsonaro publicou em redes sociais uma lista com repasses federais para cada estado realizados em 2020 (Bolsonaro, 2021), o que mobilizou 16 governadores a enviarem carta aberta cobrando postura coordenativa da União e acusando-o de tratar os repasses (obrigação federal constitucional) como “concessão” ou “favor” (Nota Pública sobre repasses financeiros aos Entes Federados, 2021). Em outro episódio, no início de 2021 houve redução significativa do repasse federal para financiamento dos leitos públicos de UTI para COVID-19 (em dezembro sua proporção correspondia a 60%, passando à metade em janeiro e a 15% em fevereiro), ficando o *déficit* a cargo dos estados. Como causas, apontam-se o término da vigência do decreto de estado de calamidade, que garantia a possibilidade de créditos fora do limite orçamentário, e a não consideração da pandemia na elaboração do orçamento do MS para 2021. Diante desse cenário e de solicitações estaduais, o STF decidiu que o governo federal retomasse o financiamento dos leitos. Dias mais tarde, em mais um episódio de cobrança por coordenação nacional, a relatora do caso chamou de “incompreensível” a recusa da União “em assumir o protagonismo da coordenação da ação dos estados e municípios no enfrentamento conjunto da pandemia [...]” (Falcão & Vivas, 2021b).

Entretanto, as reações engendradas não se limitaram à cobrança de ação federal, mas puxaram para si as necessidades de resposta. Diante da carência de uma política nacional de contenção, **medidas de distanciamento social e planos estruturados de flexibilização foram adotados de maneira descentralizada** por estados e, em menor grau, por prefeituras (Moraes, Silva, & Toscano, 2020). Como exemplo, o governo paulista de João Doria instituiu o Plano São Paulo – mecanismo de coordenação protagonizado pelo estado para direcionar as medidas de contenção dos municípios, monitorando suas condições epidemiológicas e estruturais (Governo do Estado de São Paulo, 2020).

Uma dinâmica federativa similar foi observada na vacinação. **A formação do Programa Nacional de Imunização (PNI) contra a COVID-19** se instalou no debate público a partir das discussões sobre a obrigatoriedade da vacinação, transcorridas durante o segundo semestre de 2020. Este tema foi alvo de ações contrárias e favoráveis

movidas por partidos políticos junto ao STF em outubro daquele ano, considerando o posicionamento antagônico do governo federal.

Em outra ação no STF no mesmo período, um grupo de partidos solicitou a determinação de prazo para que o Executivo apresentasse o programa de vacinação da população. No entanto, em divulgação do MS no início de dezembro do ano sobre uma estratégia preliminar, nenhuma menção foi feita à utilização da CoronaVac.

Além das tratativas sendo realizadas, em meados de 2020, pela União para aquisição da vacina de Oxford/AstraZeneca e participação no acordo mundial Covax Facility, o governo de São Paulo anunciou, em junho, a parceria entre o Instituto Butantã e o laboratório chinês Sinovac Biotec para a compra da CoronaVac, que posteriormente se tornou o principal imunizante utilizado na campanha brasileira durante o primeiro semestre de 2021. Logo após a formação da parceria, o governo paulista buscou ajuda da União por meio do repasse de verbas para o desenvolvimento da vacina e sua distribuição pelo PNI. Após sinalização positiva inicial, porém, o governo federal adotou postura incerta com relação à aquisição; diante desta Doria passou a afirmar que possuía um “plano alternativo” ao federal, reforçando o protagonismo estadual já observado nas medidas de contenção (Borges et al., 2020).

O caso se desdobrou e, em outubro de 2020, o governo federal anunciou a utilização das doses da CoronaVac no PNI. Em segunda reviravolta, porém, apenas um dia depois do anúncio, Bolsonaro corroborou sua postura confrontadora ao afirmar em rede social que o Brasil não compraria “a vacina da China”, decisão seguida imediatamente pelo MS. Tal atitude federal originou reações negativas de governadores, cobrando decisões técnicas, e não políticas ou ideológicas (G1, 2020).

Diante desse histórico é que, poucos dias após a mencionada divulgação federal em dezembro das diretrizes preliminares do PNI sem menção à CoronaVac, o CONASS e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS) publicaram nota conjunta (CONASS; CONASEMS, 2020), de maneira similar ao realizado pela CNM (CNM, 2020), defendendo a incorporação de todas as vacinas contra a COVID-19 e cobrando uma coordenação na campanha de imunização, a fim de garantir equidade entre os entes subnacionais.

Também no início de dezembro de 2020, frente à falta de perspectiva de aquisição federal, São Paulo anunciou o Programa Estadual de Imunização, comunicando inclusive que parte das doses seria vendida para outras regiões brasileiras. A formação do programa

e as articulações subnacionais para aquisição própria de doses da CoronaVac e cobrança de coordenação federal são mais uma ilustração da iniciativa desses entes.

A partir desse momento, o governo federal passou a alterar seu discurso sobre a vacinação, em mudança de rumo que se manifestou no PNI com a entrega ao STF, em 11 de dezembro de 2020, do “Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19”, incluindo a CoronaVac na lista das candidatas. Posteriormente, contudo, no lançamento oficial do plano, o governo afirmou que a aplicação das vacinas aprovadas para uso emergencial pela Anvisa deveria ser acompanhada de um “termo de consentimento” e retomou que, do que dependesse dele, não seria obrigatória (Ministério da Saúde, 2020; Rodrigues et al., 2020; G1, 2020).

Um dia após a divulgação do plano, o STF concluiu o julgamento sobre tal obrigatoriedade, autorizando a aplicação de medidas restritivas para quem recusar a se vacinar contra a COVID-19. Nessa mesma data, porém, Bolsonaro afirmou que não tomaria vacina e chamou de “idiota” quem o visse como mau exemplo por isso, uma vez que já tivera a doença (G1, 2020).

Portanto, de forma semelhante ao observado nas medidas de contenção, a formação do PNI evidenciou, além da atitude negacionista federal e da iniciativa subnacional, com destaque aqui para o caso paulista, a aplicação dos *checks and balances* do Estado brasileiro sobre a postura bolsonarista, especialmente os constrangimentos do Supremo.

O início da campanha nacional de imunização também seguiu o mesmo clima de disputas e cobranças. Em 17 de janeiro de 2021, poucas horas depois da autorização da Anvisa para uso emergencial da CoronaVac e da vacina de Oxford/AstraZeneca, o governo paulista começou a imunização no estado, alcançando no dia 112 pessoas (Machado et al., 2021), em clara oposição a comunicado do MS, que havia informado que a vacinação só começaria quando as doses chegassem a todas as capitais. Bolsonaro, em sua primeira manifestação pública após a decisão da Anvisa, afirmou que o imunizante sendo utilizado “é do Brasil, não é de nenhum governador” (G1, 2021) e que “não há nada comprovado cientificamente sobre essa vacina aí” (Mazui, Pinheiro, & Garcia, 2021). Ainda, com o início da campanha nacional de imunização em janeiro, sucedeu longo conjunto de cobranças do STF ao MS, que se estendeu até março (Vivas & Falcão, 2021a), objetivando a atualização e o detalhamento do plano.

Logo após o início da imunização, no entanto, **o Brasil já se viu em meio a um cenário de escassez de doses**. Uma primeira causa disso repercutida no debate público

foi que o mal-estar nas relações diplomáticas com a China, causado por atitudes de membros e agregados do governo federal (Matoso & Krüger, 2020; Gomes, 2020), teria ocasionado atrasos na liberação de insumos necessários à produção. Esse contexto de tensão se intensificou até o pedido de ajuda do MS ao governo chinês para disponibilização de imunizantes (Ortiz & Rodrigues, 2021) e até a queda do então ministro das Relações Exteriores após vergonhosa participação em sessão do Senado (Resende & Barbiéri, 2021).

Ao atraso na importação de insumos, somaram-se os fatos de o Brasil não possuir outras negociações bem encaminhadas, apesar de oferta de 70 milhões de doses feita pela Pfizer em meados de 2020 e ignorada pelo governo federal (G1, 2021), e de os acordos assinados posteriormente com Pfizer e Janssen terem entregas previstas majoritariamente para o segundo semestre de 2021.

Diante da ação federal vacilante na garantia de vacinas e do trágico quadro sanitário, **o Brasil começou a seguir o caminho da descentralização**, já conhecido nas medidas de contenção, com aprovação de lei de iniciativa do Senado permitindo a aquisição de vacinas por estados e municípios, assim como pela iniciativa privada (Brasil, 2021). Nesse contexto, a coordenação entre entes subnacionais assumiu diferentes formatos. A FNP iniciou a negociação direta com farmacêuticas, em um consórcio municipal de 1.703 prefeituras (G1, 2021); enquanto se observaram diferentes buscas estaduais de negociação com empresas estrangeiras – tanto por meio de atuação em consórcios, como as negociações do Consórcio do Nordeste para a vacina Sputnik V (G1, 2021) e a busca do Consórcio de Desenvolvimento do Brasil Central (Chaves, 2021), quanto por atuações estaduais isoladas, como Minas Gerais (Agência Minas, 2021). Todavia, a descentralização dos esforços não pareceu ter apenas um viés federativo, assemelhando-se mais a uma tentativa desesperada generalizada. Nesse sentido, o presidente do Senado enviou à ONU uma moção de apelo à comunidade internacional, solicitando a antecipação de vacinas da Covax Facility (Matoso & Resende, 2021).

Essa descentralização se coloca como símbolo e sintoma maior da dinâmica federativa que se instaurou no Brasil no enfrentamento à pandemia. Nela, observou-se a postura vacilante do governo federal, a atuação dos outros poderes da República, no caso o Legislativo, a iniciativa dos entes subnacionais para ocupar a carência coordenativa, assim como o elevado grau de cooperação dos mesmos.

Com o agravamento epidêmico, somado às dificuldades na instalação de medidas de contenção e à titubeante vacinação, os **constrangimentos ao Executivo federal por**

parte das instituições de justiça se intensificaram. Esse tensionamento se desdobrou na troca do ministro Pazuello, após abertura de inquéritos para apuração de sua conduta no enfrentamento à doença (Vivas & Falcão, 2021b). Todavia, tal tensionamento não se restringiu apenas ao ex-ministro, direcionando-se também a Bolsonaro. Após um advogado acionar o STF acusando o presidente de genocídio e afirmando que a PGR vinha deixando de buscar a sua responsabilização, o procurador encaminhou parecer ao Supremo, afirmando haver oito apurações preliminares para analisar a conduta presidencial no enfrentamento à COVID-19 (Falcão & Vivas, 2021c).

A cobrança pela liderança federal alcançou, então, seu auge a partir de março de 2021, diante de cobranças do Legislativo e do Judiciário (Sadi, 2021) e de comunicado do Fórum Nacional de Governadores defendendo a criação de um pacto nacional entre os três Poderes e as três esferas da Federação para o combate à pandemia (Fórum Nacional de Governadores, 2021). Em nítida mudança daquele discurso confrontador, Bolsonaro fez então um pronunciamento em cadeia nacional, relacionando as ações para aquisição de vacinas e afirmando que sempre foi a favor delas (Planalto, 2021).

Além disso, no dia seguinte ao pronunciamento, Bolsonaro anunciou a criação de um comitê junto ao Congresso para definir as medidas de enfrentamento à doença e afirmou que caberia ao presidente do Senado a articulação das demandas estaduais (Mazui, 2021), uma vez que entes subnacionais não teriam participação direta. Logo após a reunião que originou o Comitê, o presidente da Câmara afirmou que os “remédios políticos” no Congresso contra a “espiral de erros” no enfrentamento da COVID-19 são “amargos” e alguns, “fatais” (Clavery, 2021). Ainda assim, no entanto, apesar da mudança de discurso previamente promovida e dessa ameaça parlamentar ao seu governo, já ao fim da primeira reunião do comitê Bolsonaro voltou a criticar as medidas de restrição dos governos subnacionais.

É nesse contexto de crise política generalizada que se chegou ao momento de abertura da CPI pelo Senado, em meados de abril de 2021, instalada após determinação do STF. Após pressão da base governista, com participação explícita de Bolsonaro, para incorporar a investigação de estados e municípios, a Comissão constituiu-se com finalidade de apurar as ações e omissões do governo federal e a fiscalizar os repasses da União aos entes subnacionais para ações de combate à COVID-19 (Mattos, Garcia, & Resende, 2021).

O desenrolar dos inquéritos e apurações preliminares por parte das instituições de justiça, assim como a ameaça de *impeachment* e a abertura de CPI pelo Congresso,

repetem a mesma dinâmica de contraposição ao projeto federal antagonístico e politicamente antiliberal já observada nas relações federativas para contenção da COVID-19 e imunização da população, diante do desprezo do projeto bolsonarista pelos *checks and balances* do Estado liberal. Nessa crise, observou-se um aprofundamento do federalismo bolsonarista, uma tomada de iniciativa dos entes subnacionais para preencher a carência de coordenação nacional, inclusive com elevados graus de cooperação entre si e com protagonismo estadual, assim como uma busca pelos Poderes Legislativo e Judiciário de organizar o quadro dentro do qual o pacto federativo poderia se dar, diante do avanço descontrolado da doença e da negação federal de responder adequadamente a ela.

5. Conclusão

Partindo da contribuição teórica de Abrucio et al. (2020), o presente estudo corrobora a interpretação que lança luz à disputa, no enfrentamento à COVID-19, entre o modelo federalista sedimentado após a CF/88 e o federalismo bolsonarista. Além disso, porém, contribui para o campo de estudos ao reunir elementos empíricos que evidenciam a postura de contraposição adotada por diversos atores ao projeto federal, buscando por coordenação nacional e cooperação multinível. Assim, sua análise da dinâmica entre os entes federados aponta – além da postura do governo federal já identificada pela literatura como compartimentalizada, autocrática e confrontadora – para um maior protagonismo dos estados, para uma mais acentuada coordenação entre entes subnacionais e para frequentes intervenções de órgãos de controle, do Legislativo e do Judiciário atuando no contorno das regras do jogo institucional, com implicações diretas nas relações federativas. Portanto, este trabalho avança ao descrever o posicionamento exercido pelas demais instituições republicanas diante da disputa entre modelos federativos capitaneada pelo governo Bolsonaro.

Dentre as suas limitações, aponta-se a possibilidade de análise de um recorte temporal mais extenso dos eventos e que considerasse as implicações da CPI da COVID-19 sobre as relações intergovernamentais – objetivos sobre os quais pesquisas futuras poderiam se debruçar. Além disso, fartos campos de investigação sobre o enfrentamento à pandemia podem ser encontrados na profusão de experiências de coordenação e cooperação subnacionais, assim como na atuação direta dos Poderes Legislativo e Judiciário na busca pela garantia de coordenação nacional.

Referências

Abrucio, Fernando L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, 24, pp. 41-67. Fonte: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>.

Abrucio, Fernando L.; Grin, Eduardo J.; Franzese, Cibele; Segatto, Catarina I.; & Couto, Cláudio G. (2020). Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. *Revista de Administração Pública*, 54(4), pp. 663-677. Fonte: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200354>.

Agência Minas. (16 de março de 2021). *Governo de Minas negocia compra de 20 milhões de doses de vacina para o estado*. Fonte: <http://www.agenciaminas.mg.gov.br>.

Ajzenman, Nicolás; Cavalcanti, Tiago; & Da Mata, Daniel. (2020). More Than Words: Leaders' Speech and Risky Behavior during a Pandemic. *SSRN*.

Beach, Derek; & Pedersen, Rasmus B. (2013). *Process-Tracing Method. Foundations and Guidelines*. Lansing: University of Michigan Press.

Bolsonaro, Jair. (28 de fevereiro de 2021). *Twitter*. Fonte: [Post da web]: <https://twitter.com/jairbolsonaro/status/1366101126911823874>.

Borges, Beatriz; Pinhoni, Marina; Figueiredo, Patrícia; & Souza, Vivian. (9 de setembro de 2020). *Sem detalhar, Doria diz que toda população de SP será vacinada contra o coronavírus até fevereiro de 2021*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Brasil. (10 de março de 2021). *Lei nº 14.125, de 10 de março de 2021*. Dispõe sobre a responsabilidade civil relativa a eventos adversos pós-vacinação contra a Covid-19 e sobre a aquisição e distribuição de vacinas por pessoas jurídicas de direito privado. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14125.htm. Acesso em: 09 jan. 2023.

Capoccia, Giovanni; & Kelemen, Daniel. (2007). The Study of Critical Junctures: theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*, 59(3), pp. 341-369. Fonte: <https://doi.org/10.1017/S0043887100020852>.

Castro, Marcia C.; Kim, Sun; Barberia, Lorena; Ribeiro, Ana F.; Gurzenda, Susie; Ribeiro, Karina B.; . . . Singer, Burton H. (2021, May 21). Spatiotemporal pattern of COVID-19 spread in Brazil. *Science*, 372(6544), 821-826. DOI: 10.1126/science.abh1558.

Chaves, Bruno. (7 de abril de 2021). *Estados do Brasil Central articulam compra conjunta de vacinas contra covid-19*. Fonte: <http://www.ms.gov.br/>.

Clavery, Elisa. (24 de março de 2021). *Lira diz que 'espiral de erros' no combate à pandemia pode gerar remédios 'fatais' no Congresso*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Confederação Nacional de Municípios. (8 de dezembro de 2020). *Nota sobre a Vacinação contra a COVID-19*.

Conselho Nacional de Secretários de Saúde. (Março de 2021). *Carta dos Secretários Estaduais de Saúde à Nação Brasileira*. Fonte: <https://www.conass.org.br/>.

Conselho Nacional de Secretários de Saúde; Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde. (5 de dezembro de 2020). *Nota Conjunta CONASS - CONASEMS. Campanha Nacional de Vacinação contra a COVID-19*.

D'Agostino, Rosanne. (8 de abril de 2021). *Por 9 a 2, STF decide que estados e municípios podem restringir cultos e missas na pandemia*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Facchini, Luiz A. (15 de abril de 2020). COVID-19: Nocaute do neoliberalismo? Será possível fortalecer os princípios históricos do SUS e da APS em meio à pandemia? *APS EM REVISTA*, 2(1), pp. 3-10. Fonte: <https://doi.org/10.14295/aps.v2i1.73>.

Falcão, Márcio; & Vivas, Fernanda. (19 de março de 2021a). *Bolsonaro aciona STF para derrubar decretos de DF, BA e RS que impõem restrições contra a Covid*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Falcão, Márcio; & Vivas, Fernanda. (11 de março de 2021b). *Rosa Weber afirma que é 'incompreensível a recusa da União' em assumir o 'protagonismo' na pandemia*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Falcão, Márcio; & Vivas, Fernanda. (5 de fevereiro de 2021c). *Aras diz ao STF que abriu outras 8 apurações preliminares sobre conduta de Bolsonaro na pandemia*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Fórum Nacional de Governadores. (10 de março de 2021). *Pacto Nacional em Defesa da Vida e da Saúde*. Fonte: <https://www.ma.gov.br/>.

Fundação Oswaldo Cruz. (2021). *Boletim Observatório Covid-19. Semanas epidemiológicas 10 e 11*. Fonte: <https://portal.fiocruz.br/documento/boletim-do-observatorio-covid-19-fiocruz-semanas-10-e-11-de-2021>.

G1. (16 de dezembro de 2020). *Pazuella volta a citar fevereiro como data de possível início de campanha e cita vacinas de Oxford e CoronaVac*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

G1. (17 de dezembro de 2020). *Bolsonaro diz que não tomará vacina e chama de 'idiota' quem o vê como mau exemplo por não se imunizar: 'Eu já tive o vírus'*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

G1. (21 de outubro de 2020). *'Guerra das vacinas' só prejudica a população, dizem governadores*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

G1. (21 de janeiro de 2021). *Aplicativo do Ministério da Saúde que recomenda 'tratamento precoce' para Covid-19 sai do ar*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

G1. (5 de março de 2021). *Consórcio de municípios para compra de vacinas contra Covid-19 tem adesão de 1.703 prefeituras; veja próximos passos*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

G1. (18 de março de 2021). *FNP pede 'providências imediatas' ao presidente diante da falta de oxigênio e medicamentos para intubação na luta contra a Covid*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

G1. (13 de março de 2021). *Governadores do Nordeste formalizam compra de 37 milhões de doses da Sputnik V; vacina entra no Plano Nacional de Imunização*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

G1. (11 de fevereiro de 2021). *Ministério da Saúde distribuiu na pandemia cloroquina que deveria ser para o combate da malária, apontam documentos*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

G1. (8 de janeiro de 2021). *Pfizer diz ter oferecido 70 milhões de doses de vacina a governo brasileiro para entrega a partir de dezembro de 2020*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

G1. (3 de março de 2021). *Um dia após recorde diário de mortes por Covid-19, Bolsonaro diz que 'criaram pânico'*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

G1. (18 de janeiro de 2021). *'Vacina é do Brasil, não é de nenhum governador', diz Bolsonaro após rejeitar CoronaVac*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Governo do Estado de São Paulo. (2020). *Decreto nº 64.994*.

Langley, Ann. (1999). Strategies for Theorizing from Process Data. *The Academy of Management Review*, 24(4), pp. 691-710. Fonte: <https://doi.org/10.2307/259349>.

Lima, Luciana D.; Pereira, Adelyne M.; & Machado, Cristiani V. (2020). Crise, condicionantes e desafios de coordenação do Estado federativo brasileiro no contexto da COVID-19. *Cadernos de Saúde Pública*, 36(7), pp. 1-6. Fonte: <https://doi.org/10.1590/0102-311x00185220>.

Lis, Laís. (27 de janeiro de 2021). *TCU amplia prazo para Saúde esclarecer posição sobre uso de cloroquina contra a Covid-19*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Lopreato, Francisco L. (2020). *Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios*. Unicamp, Instituto de Economia, Campinas.

Machado, Lívia; Feitosa Junior, Alessandro; Paulo, Paula P.; & Rodrigues, Rodrigo. (17 de janeiro de 2021). *Logo após aprovação da Anvisa, governo de SP aplica em enfermeira a 1ª dose de vacina contra Covid-19 no Brasil*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Marques, Rosa M. (2017). Notas exploratórias sobre as razões do subfinanciamento estrutural do SUS. *Planejamento e Políticas Públicas*, (49), pp. 35-53. Fonte: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/950>.

Matoso, Filipe; & Krüger, Ana. (18 de março de 2020). *'Culpa é da China', diz Eduardo Bolsonaro; embaixador chinês repudia e exige desculpas*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Matoso, Filipe; & Resende, Sara. (1 de abril de 2021). *Em ofício, Pacheco diz à ONU que Brasil vive situação 'dramática' e pede antecipação de vacinas*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Mattos, Marcela; Garcia, Gustavo; & Resende, Sara. (13 de abril de 2021). *Pacheco lê requerimento da CPI da Pandemia e oficializa criação da comissão no Senado*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Mazui, Guilherme. (24 de março de 2021). *Covid: Bolsonaro anuncia criação de comitê com o Congresso, mas insiste em 'tratamento precoce'*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Mazui, Guilherme; Pinheiro, Lara; & Garcia, Mariana. (22 de janeiro de 2021). *Vacina 'não está comprovada cientificamente', diz Bolsonaro, contrariando o que disse a Anvisa e as provas obtidas por cientistas*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Ministério da Saúde. (16 de dezembro de 2020). *Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a COVID-19* (1ª ed.). Brasília.

Moraes, Rodrigo; Silva, Lara L.; & Toscano, Cristiana. (2020). *Nota Técnica n. 25 (Dinte): Covid-19 e medidas de distanciamento social no Brasil: análise comparativa dos planos estaduais de flexibilização*. IPEA. Fonte: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10165>.

Mouffe, Chantal. (2015). *Sobre o Político* (1ª ed.). São Paulo: WMF Martins Fontes.

Nota Pública sobre repasses financeiros aos Entes Federados. (1 de março de 2021). Fonte: <https://www.ma.gov.br/>.

OCDE (Organization for Economic Co-operation and Development). (2020a). *The impact of the COVID-19 crisis on regional and local governments: Main findings from the joint CoR-OECD survey*. Paris: OECD Publishing. Fonte: <https://doi.org/10.1787/267a6231-en>.

OCDE (Organization for Economic Co-operation and Development). (2020b). *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*. Paris: OECD Publishing. Fonte: <https://doi.org/10.1787/d3e314e1-en>.

Ortiz, Delis; & Rodrigues, Paloma. (9 de março de 2021). *Ministério admite que campanha de vacinação pode parar e pede ajuda à China para compra de 30 milhões de doses da Sinopharm*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Paquet, Mireille; & Schertzer, Robert. (2020). COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem. *Canadian Journal of Political Science*, 53(2), pp. 343-347. Doi: 10.1017/S0008423920000281.

Planalto. (23 de março de 2021). *Pronunciamento do Presidente da República Jair Bolsonaro*. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=9lkEmxeTI-8>. Acesso em: 09 jan. 2023.

Resende, Sara; & Barbiéri, Luiz F. (24 de março de 2021). *Senadores pedem a Araújo para deixar Itamaraty; ministro diz ter 'consciência tranquila'*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Rodrigues, Juliana N.; & Azevedo, Daniel A. (2020). Pandemia do Coronavírus e (des) coordenação federativa: evidências de um conflito político-territorial. *Espaço e Economia*, 18, pp. 1-11. Fonte: <https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.12282>.

Rodrigues, Paloma; Barbiéri, Luiz F.; Mazui, Guilherme; TV Globo; G1. (16 de dezembro de 2020). *Termo de consentimento será exigido somente para vacinas de uso emergencial, diz Pazuello*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Rossi, Rinaldo d.; & Silva, Simone A. (2020). O Consórcio do Nordeste e o federalismo brasileiro em tempos de Covid-19. *Espaço e Economia*, 18, pp. 1-16. Fonte: <https://doi.org/10.4000/espacoeconomia.13776>.

Sadi, Andréia. (19 de março de 2021). *Poderes cobram liderança de Bolsonaro, que insiste em discurso negacionista no pior momento da crise*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Santos, Lenir. (Junho de 2018). SUS-30 anos: um balanço incômodo? *Ciência & Saúde Coletiva*, 23(6), pp. 2043-2050. Fonte: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.06082018>.

STF (Supremo Tribunal Federal). (18 de janeiro de 2021). *Esclarecimento sobre decisões do STF a respeito do papel da União, dos estados e dos municípios na pandemia*. Fonte: <http://portal.stf.jus.br>.

STF (Supremo Tribunal Federal). (23 de março de 2021). *Pandemia: ministro Marco Aurélio rejeita trâmite de ação de Bolsonaro contra decretos de restrição*. Fonte: <http://www.stf.jus.br>.

Tribunal de Contas da União. (2020). *Relatório. TC 014.575/2020-5*.

Viana, Ana L.; & Silva, Hudson P. (2018). Meritocracia neoliberal e capitalismo financeiro: implicações para a proteção social e a saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 23(7), pp. 2107-2117. Fonte: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018237.07582018>.

Vieira, Fabiola S.; & Servo, Luciana M. (2020). Covid-19 e coordenação federativa no Brasil: consequências da dissonância federal para a resposta à pandemia. *Saúde Em Debate*, 44(spe4), pp. 100-113. Fonte: <https://doi.org/10.1590/0103-11042020E406>.

Vivas, Fernanda; & Falcão, Márcio. (1 de março de 2021a). *STF decide que União deve detalhar fila de grupos prioritários da vacinação contra Covid-19*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

Vivas, Fernanda; & Falcão, Márcio. (22 de fevereiro de 2021b). *Covid-19: MP abre inquérito civil para apurar se Pazuello cometeu improbidade administrativa*. Fonte: <https://www.globo.com/>.

World Health Organization. (2021). *WHO (COVID-19) Homepage*. Fonte: <https://covid19.who.int/>.

Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI) e a Fase de Avaliação no Ciclo da Política Pública

Gustavo Barros Costa

<http://lattes.cnpq.br/3522170763458559>

<https://orcid.org/0000-0003-1168-6610>

Recebido em: 10 de fevereiro de 2023

Aprovado em: 21 de março de 2023

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo avaliar o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI) em suas três fases de execução, especificamente no tocante à etapa da avaliação, tomando por base os tipos *ex-ante* e *ex-post* do ciclo de políticas públicas, após um elevado crescimento do estoque de benefícios emitidos. A metodologia utilizada pauta-se em uma pesquisa bibliográfica, documental e descritiva com coleta de dados secundários produzidos do Ministério do Trabalho e Previdência, bem como dos dados disponibilizados pelo Ministério da Economia, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU, pelo Tribunal de Contas da União – TCU e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Concluindo-se que, apesar dos benefícios cessados e dos valores economizados, as falhas presentes na fase 3 do programa poderiam ser sanadas com uma avaliação *ex-ante* das fases 1 e 2 do PRBI antes da expansão da política pública, cabendo uma avaliação *ex-post* para correção destas.

Palavras-chave: Políticas Sociais; Avaliação *ex-ante* e *ex-post*; Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade.

Abstract

This paper aims to evaluate the Disability Benefits Review Program (PRBI) in its three phases of implementation, specifically with regard to the evaluation stage, based on the *ex-ante* and *ex-post* types of public policy cycle, after a high growth in the stock of benefits issued. The methodology used is based on a bibliographic, documentary, descriptive research with collection of secondary data produced by the Ministry of Labor and Social Security, as well as data made available by the Ministry of Economy, Ministry of Transparency and Office of the Comptroller General - CGU, the Federal Audit Court - TCU and the Institute for Applied Economic Research (IPEA). The conclusion is that, despite the benefits ceased and the amounts saved, the flaws present in phase 3 of the program could be remedied with an *ex-ante* evaluation of phases 1 and 2 of the PRBI before expanding the public policy. Phase 1 and 2 *ex-post* evaluation could be done in case of any flaw.

Keywords: Social policies; Ex-ante and ex-post evaluation; Program of Incapacity Benefits Assessment.

1. Introdução

O artigo em tela busca analisar as três fases (1, 2, e 3) do Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI) a partir da percepção do ciclo das políticas públicas, especificamente no tocante à etapa da avaliação, tomando por base os tipos *ex-ante* e *ex-post*. Ao longo dos anos observou-se um aumento constante no estoque de beneficiários, a título exemplificativo, em 2000 eram cerca de 550 mil e em 2007 o montante chegou próximo a 1,4 milhão de benefícios emitidos (BRASIL, 2018). Da imperiosa necessidade de avaliar a crescente demanda da população pela política pública de estado da Seguridade Social surge o PRBI, iniciando-se em 2016 com a fase 1 e se encerrando em 2022 na fase 3.

Assim, o presente trabalho tem como objetivo avaliar o PRBI em suas três fases de execução, a partir da avaliação *ex-ante* e *ex-post* do programa. Estabelecido o objetivo, metodologicamente o trabalho em tela constituiu-se a partir de uma pesquisa bibliográfica, documental, descritiva com coleta de dados secundários do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) e do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) do Ministério do Trabalho e Previdência, bem como dos dados disponibilizados pelo Ministério da Economia, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU, pelo Tribunal de Contas da União – TCU e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Desta forma, apresenta-se, além desta introdução, um referencial teórico que embasa a escolha dos tipos de avaliação dentro do ciclo das políticas públicas; um capítulo é destinado ao PRBI, apresentando os aspectos legais do programa, suas fases de execução e os achados da pesquisa; por fim, são apresentadas as considerações finais.

2. A Avaliação no Ciclo das Políticas Públicas

Na língua inglesa se utilizam os termos *politics* e *policy* para designar conceitos diferentes, entretanto no Brasil a tradução de ambos os conceitos deriva na palavra política. Assim, faz-se necessário a diferenciação destes como explicação introdutória antes da apresentação da argumentação central do presente trabalho.

A palavra *politics* pode ser extraída do pensamento de Bobbio da seguinte forma: “O conceito de Política, entendida como forma de atividade ou de práxis humana, está estreitamente ligado ao de poder” (Bobbio, 1998, p.954) e poder é “definido por vezes

como uma relação entre dois sujeitos, dos quais um impõe ao outro a própria vontade e lhe determina, malgrado seu, o comportamento” (Bobbio, 1998, p.954).

Por sua vez, o conceito de *policy* está ligado à dimensão concreta direcionada para decisão e ação (SECCHI, 2013). É a partir do entendimento da tradução do termo *policy* que é possível alcançar o conceito de políticas públicas (*public policy*) como fundamento das decisões e ações das políticas públicas, bem como analisá-las (SECCHI, 2013).

Howlett (2013) explica que existem diversas definições para políticas públicas cujo foco principal é mostrar as ações dos governos, por meio de seus diversos atores, a consecução de um objetivo previamente delimitado. Howlett (2013, p.8) utiliza do conceito apresentado por Jenkins (1978) para política pública como sendo:

Um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores (HOWLETT, 2013, p.8).

Celina Souza (2007) descreve que o surgimento da área de políticas públicas se deu nos Estados Unidos superando os estudos europeus sobre o Estado para analisar a produção dos governos e seus órgãos. Inclusive, a autora destaca que as ações que o governo toma ou deixa de tomar devem ser passíveis de análises.

Farah (2016) destaca que a obra *Policy Orientation*, de Laswell, é um considerada um marco inaugural nos estudos a respeito de análises de políticas públicas. Em 2022, a obra completa exatos 71 anos da sua publicação, ou seja, podemos inclusive dizer que essa área de pesquisa é relativamente recente. No Brasil o campo de pesquisa em políticas públicas é ainda mais recente e inicialmente as análises eram feitas por profissionais de formações diversas. Por conseguinte, com novos cursos de políticas públicas e de áreas correlatas (administração pública, gestão pública, gestão social entre outros) ocorre a institucionalização do “campo de públicas” com produções e temas próprios (FARAH, 2016).

Existem diversas tipologias de políticas públicas na literatura, contudo entre as mais relevantes se destaca a de Lowi (1964, tradução nossa), esta é dividida em três principais categorias, quais sejam, políticas distributivas, de regulação e redistributivas. Souza (2006) conceitua cada uma das tipologias da seguinte forma:

O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. **O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de**

peças e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. (SOUZA, 2006, p.28, grifo nosso).

O trabalho em tela aborda em seção específica o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (PRBI), instituído pela Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019 (BRASIL, 2019a), que se classifica de acordo com a teoria como sendo redistributivo, uma vez que é um programa relacionado à política previdenciária que por sua natureza é de caráter universal a partir da contribuição de todos que fazem parte do sistema e apenas os elegíveis em determinada situação são beneficiados.

Com isso posto, uma forma de se analisar as políticas públicas é por meio do ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), sendo este uma forma de análise e explicação das fases sequenciais e interdependentes das suas etapas, sendo existentes alguns modelos na literatura, o utilizado neste trabalho é o seguinte: “identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; e extinção” (SECCHI, 2013, p.43).

As fases do ciclo não são necessariamente sequenciais e, por vezes, se misturam. Entretanto, a delimitação das fases na forma de ciclo ajuda a visualizar e entender os estágios das políticas públicas por seus diversos atores e analistas (HOWLETT, 2013).

O foco do presente artigo é na fase de avaliação das políticas públicas, sendo definido por Howlett (2013, p.199) como “o processo como uma política de fato está funcionando na prática. Ela envolve a avaliação dos meios empregados e dos objetivos atendidos”. Por conseguinte, apresenta-se a seguinte definição:

A avaliação de políticas públicas refere-se amplamente a todas as atividades realizadas por uma gama de atores estatais e sociais com o intuito de determinar como uma política pública se saiu na prática, bem como estimar o provável desempenho dela no futuro. A avaliação examina tanto os meios utilizados, como os objetivos alcançados por uma política pública na prática (WU, 2014, p.119).

Diversas são as classificações dos tipos de avaliações existentes, Cunha (2018) apresenta algumas a partir da literatura especializada, por exemplo, Cohen e Franco (2004) e Cotta (1998). A avaliação se classifica em externa ou interna a depender do agente avaliador da política pública. Desta forma, se o avaliador foi o responsável pela implementação do programa ou da política pública ela classifica-se como interna, do contrário, externa. A avaliação interna possui um grau de aceitação maior em relação à externa, justamente, por ser realizada por pessoas que a desenharam ou por agentes do órgão responsável pela mesma. Geralmente, é uma avaliação mais simples e menos

custosa, entretanto pode apresentar viés justamente pelos agentes terem participado de outras fases do ciclo da política e, em maior ou menor grau, possuírem interesse na política pública. Por sua vez, apesar de, geralmente, ser realizada em um período de tempo maior e possuir maior custo, a avaliação externa tem como principal vantagem a isenção dos avaliadores, uma vez que eles não possuem relação com a criação ou implementação da política pública nem com o órgão ou poder responsável pela mesma (CUNHA, 2018).

Deste modo, a avaliação que se apresenta é de natureza externa, uma vez que fora realizada por avaliadores que não participaram da formulação ou de outras fases do programa, bem como não fazem parte da estrutura administrativa dos órgãos formuladores ou implementadores. No tocante à execução da política pública ou programa, as avaliações podem ser classificadas em antes e durante ou após o seu início, conforme observa-se nos seguintes tipos:

Avaliação *ex-ante* – realizada ao começo de um programa, com o fito de dar suporte à decisão de implementar ou não a proposta e ordenar os vários projetos segundo sua eficiência para alcançar os objetivos determinados. O elemento central da avaliação *ex-ante* é o diagnóstico, que auxilia na alocação dos recursos disponíveis de acordo com os objetivos propostos.

Avaliação *ex-post* – realizada durante a execução de um programa ou ao seu final, quando as decisões são baseadas nos resultados alcançados. Neste tipo de avaliação, julga-se se um programa em execução deve continuar ou não, com base nos resultados obtidos até o momento. Se a resposta for positiva, julga-se se deve manter a formulação original ou sofrer modificações. Por sua vez, quando o programa já foi concluído, julga-se a pertinência do uso futuro da experiência, ou seja, se o mesmo tipo de programa deve ser implementado novamente ou não (CUNHA, 2018, p.35).

Deste modo, as avaliações *ex-ante* e *ex-post* se diferenciam pelo momento de reavaliação da avaliação, ambas são objeto deste trabalho. Aquela visa analisar se a política está bem planejada para que após o processo de implementação não se verifiquem falhas na formulação que poderiam ser evitadas, reduzindo os recursos utilizados e alcançando um melhor resultado. Este tipo de avaliação pode ser usado na criação, expansão ou aperfeiçoamento das políticas públicas, visando priorizar a efetividade e eficiência destas (IPEA, 2018a).

Por sua vez, a avaliação *ex-post* é um instrumento que deve ser usado para que o gestor tenha subsídio para tomar as decisões mais assertivas de acordo com o planejado ao longo da execução da política pública, assim como promover a alocação mais precisa dos recursos disponíveis, conforme conceituado no Guia prático de análise do IPEA, a saber: “avaliações de políticas públicas devem ser executadas em caráter permanente e integradas ao ciclo de políticas públicas, que envolve também o planejamento, a execução e o controle orçamentário e financeiro” (IPEA, 2018b, p.17).

Convém destacar que a avaliação pode ser realizada pelos atores responsáveis pela execução das políticas públicas analisando, por exemplo, os insumos, o cronograma e o cumprimento das metas; bem como pode ser executada por órgãos ligados de maneira não direta à execução das políticas públicas, a exemplo, Ministério da Economia, Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União – CGU e o Tribunal de Contas da União – TCU (IPEA, 2018b).

A seguir o PRBI é descrito com base na fundamentação legal, assim como dos achados dos órgãos de controle que ensejaram a criação do programa objetivando revisar os benefícios concedidos.

3. Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade – PRBI

3.1. Fundamentação legal

A carta magna prevê, no Título VIII – Da Ordem Social, Capítulo II – Da Seguridade Social, Seção III – Da Previdência Social, especificamente no artigo 201, inciso I, que exista a: “I - cobertura dos eventos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e idade avançada” (BRASIL, 1988, on-line). Assim, o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, por meio da Lei 8.213, de 24 de julho de 1991, prevê o pagamento de benefícios aos segurados em condições de impossibilidade provisória e permanente de exercício da atividade laboral, respectivamente, auxílio-doença e aposentadoria por invalidez (BRASIL, 1991).

Ambos os benefícios são devido aos trabalhadores vinculados ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), em decorrência de incapacidade laborativa, após constatação por perícia médica do próprio órgão. Ou seja, são frutos da atividade administrativa do INSS. Sendo o auxílio-doença relacionado à incapacidade temporária para exercício de atividade laboral, em razão de doença ou acidente. Já a aposentadoria por invalidez é resultado de incapacidade definitiva para desenvolvimento da atual profissão, bem como da impossibilidade de reabilitação para o exercício de outras atividades laborativas. Este é pago ao segurado enquanto persistir a invalidez e o concedente reavaliará a cada dois anos as causas da concessão, a fim de verificar a permanência das mesmas. O auxílio-doença e a aposentadoria por invalidez, também são denominados benefícios por incapacidades (SANTOS, 2019).

Apesar da concessão dos benefícios serem objeto da atividade administrativa do Estado, observa-se que por diversas vezes os procedimentos após negativa do órgão são

judicializados. O auxílio-doença, por exemplo, possui previsão para que quando for concedido por meio de decisão judicial tenha revisão após seis meses da concessão ou do trânsito em julgado (BRASIL, 2015). A aposentadoria por invalidez, por sua vez, antes da revogação pelo Decreto nº 10.410/2020, previa que: “o aposentado por invalidez fica obrigado, sob pena de sustação do pagamento do benefício, a submeter-se a exames médico-periciais, a realizarem-se bienalmente” (BRASIL, 1999, *on-line*). Considerando que a revogação da convocação bienal ocorreu somente em 2020, sendo agora possível a qualquer momento, mantém-se o dispositivo antigo para fins de contextualização histórica de como os procedimentos funcionavam.

Os dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social, à época ministério responsável pela supervisão do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), atualmente divulgados pelo Ministério do Trabalho e Previdência, a partir do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS) e do Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS)¹ mostram que estavam sendo emitidos, no início dos anos 2000, cerca de 550 mil benefícios e ao final de 2007 se aproximou da marca de 1 milhão e 400 mil beneficiários, ou seja, um acréscimo superior a 150% no número de beneficiários (BRASIL, 2018; IPEA, 2018c).

O TCU por meio de auditoria, conforme Acórdão nº 042.008/2012-3, buscou “identificar os principais fatores que determinaram o significativo crescimento observado nos gastos com o pagamento do benefício de auxílio-doença, cujos valores anuais elevaram-se de R\$ 3,1 bilhões para R\$ 16,1 bilhões no período de 2000 a 2007”, em termos percentis, observa-se um aumento acima de 400% (TCU, 2012).

Segundo IPEA (2018c) apenas em maio de 2015 foram pagos 1,6 milhão de benefícios de auxílio-doença, num montante de 1,8 bilhão de reais, onde 721 mil possuíam mais de dois anos de concessão; e 500 mil, cerca de R\$ 536 milhões, concedidos ou reativados via judicial com perícia superior a dois anos ou sequer realizada.

O Tribunal de Contas da União, no seu papel de controle externo, realizando a avaliação *ex-post* da política pública durante a execução elencou como possíveis inconsistências causadoras do aumento da concessão e valor utilizados nos benefícios incapacitantes as limitações dos sistemas de informática; falta de alertas nas situações

¹ O Anuário Estatístico da Previdência Social e o Boletim Estatístico da Previdência Social de periodicidade mensal encontram-se disponíveis nos Dados Abertos do Ministério do Trabalho e Previdência. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/dados-abertos-previdencia/previdencia-social-regime-geral-inss/dados-abertos-previdencia-social>. Acesso em: 20/07/21.

com potencial indicação de fraude; e a inexistência de estratégias de monitoramento focadas em identificar inconsistências não detectadas pelos controles regularmente instituídos (TCU, 2012).

Destarte, o aumento da concessão via judicialização e a falta de revisão sistemática dos benefícios são fatores relevantes dos significativos aumentos apresentados nos benefícios incapacitantes, seja de natureza temporária ou definitiva.

3.2. Fases do PRBI

Diante do exposto, o governo criou o PRBI, sendo o intuito do Programa realizar perícias médicas nos benefícios com prazo de concessão superior a dois anos, a partir da adesão voluntária dos servidores peritos médicos do INSS. O PRBI foi implementado em fases, onde a fase 1 ocorreu com a Medida Provisória (MP) nº 739, de 07 de julho de 2016, com a instituição do Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BESP-PMBI) cuja duração se estendeu até novembro do mesmo ano, quando do encerramento do prazo de vigência do ato declarado pelo Poder Executivo. Durante todo o ano de 2016 um montante de 260.019 revisões do auxílio-doença e aposentadoria por invalidez foi realizado (BRASIL, 2016b; CGU, 2019).

A fase 2 tem início com a publicação da MP nº 767, de 06 de janeiro de 2017, posteriormente convertida na Lei nº 13.457, de 26 de junho de 2017, ao contrário da MP anterior, mantendo o BESP-PMBI como medida de pagamento aos peritos médicos pela realização de perícias extraordinárias sem avaliação por mais de dois anos e dispunha sobre a realização das perícias nos benefícios por incapacidade mantidos pelo INSS neste mesmo período.

A fase 3 se inicia com a promulgação da Lei 13.846, de 18 de junho de 2019, que institui:

I - o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade (Programa Especial), com o objetivo de analisar processos que apresentem indícios de irregularidade e potencial risco de realização de gastos indevidos na concessão de benefícios administrados pelo INSS; e

II - o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (Programa de Revisão), com o objetivo de revisar:

a) os benefícios por incapacidade mantidos sem perícia pelo INSS por período superior a 6 (seis) meses e que não possuam data de cessação estipulada ou indicação de reabilitação profissional; e

b) outros benefícios de natureza previdenciária, assistencial, trabalhista ou tributária.

§ 1º O Programa Especial durará até 31 de dezembro de 2020 e poderá ser prorrogado até 31 de dezembro de 2022 por ato fundamentado do Presidente do INSS (BRASIL, 2019a).

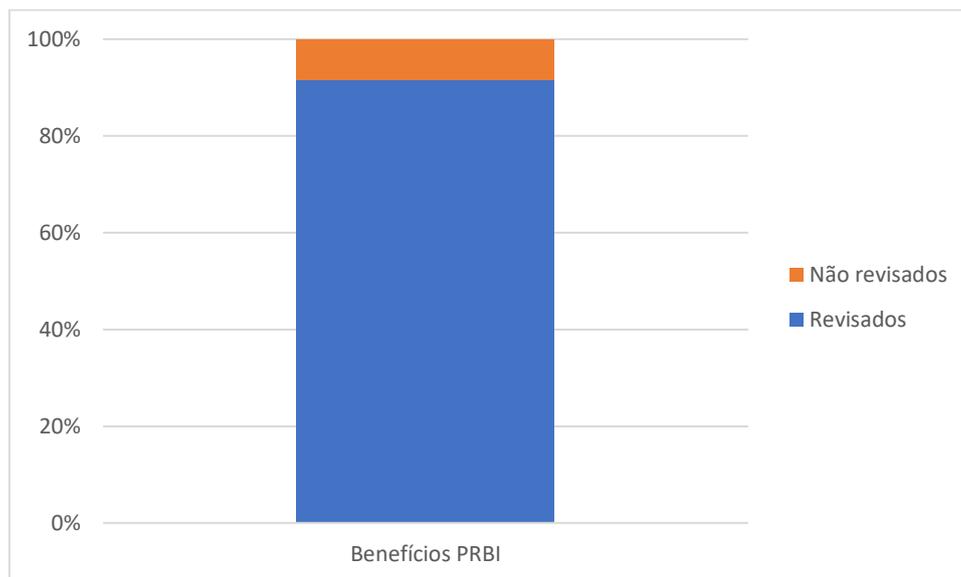
Inclusive, o programa foi prorrogado por meio de portaria do Ministério da Economia, de 29/12/2020, publicada em 30/12/2020 (BRASIL, 2020).

4. Resultados da Pesquisa

Mensalmente é emitido o Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS) e disponibilizado no sítio eletrônico do INSS, a partir de então, o levantamento foi feito a partir os valores pagos mensalmente com o benefício e apresentados no formato anual.

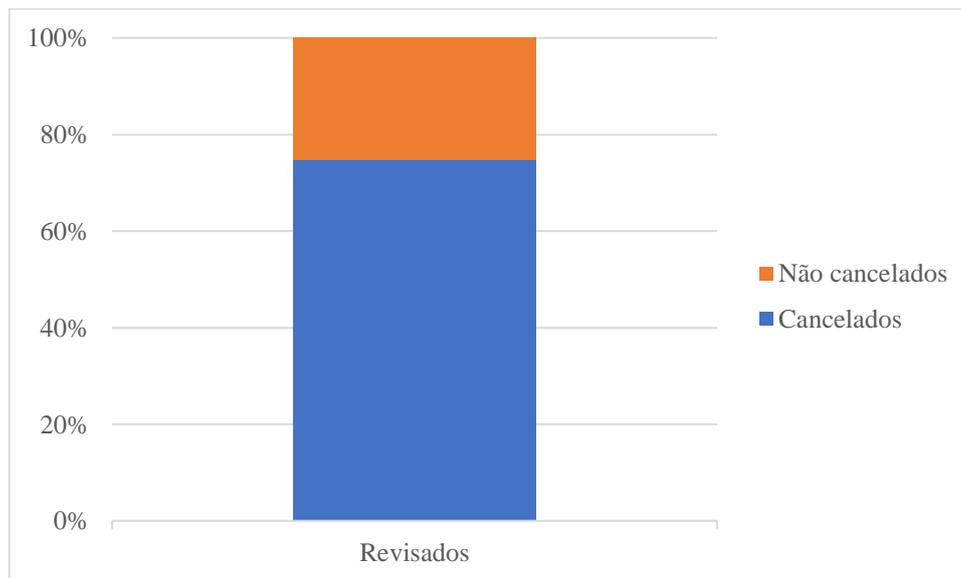
O Gráfico 1 mostra do total de benefícios do grupo PRBI que foram analisados e o Gráfico 2, por sua vez, apresenta o quantitativo dos benefícios avaliados que foram ou não cancelados, sendo os dados do período de 2016 até 2018.

Gráfico 1 – Porcentagem dos benefícios revisados entre 2016 e 2018



Fonte: elaborado pelo autor com base em BOTELHO; FREITAS; BELTRAME, 2020.

Gráfico 2 – Porcentagem dos benefícios avaliados no PRBI que foram cancelados entre 2016 e 2018

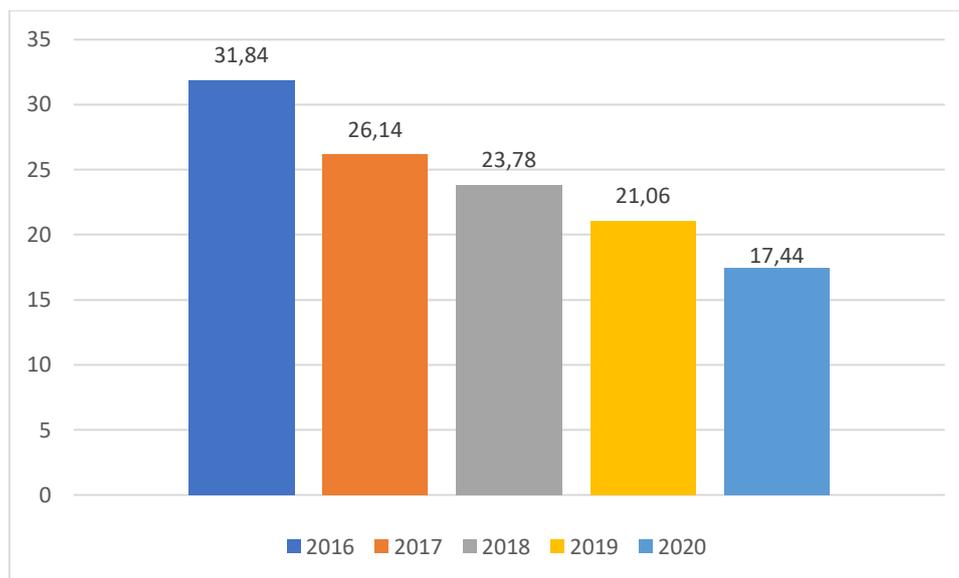


Fonte: elaborado pelo autor com base em BOTELHO; FREITAS; BELTRAME, 2020.

Os dados são referentes ao período compreendido entre as fases 1 e 2, decorrentes das MPs nº 739 de 2016 e a nº 767 de 2017, correspondentes as fases 1 e 2, respectivamente. Optou-se por analisar as fases 1 e 2 em conjunto, pois a segunda é uma continuidade da primeira após aquela MP ter seu prazo expirado sem a conversão em lei. Logo em seguida, a segunda MP é publicada dando continuidade ao programa e, posteriormente, ao contrário da anterior, é convertida na Lei nº 13.457. Nestas fases, observa-se que 91,7% do grupo PRBI foi avaliado (436.642 benefícios), onde 74,8% destes foram rescindidos, deste modo, cerca de 69% de todos os benefícios enquadrados no PRBI foram cancelados após instituição do programa.

A fase 3 é analisada em separado das fases anteriores por ser fruto de outra lei, bem como de incluir novos benefícios como objeto de análise. Em que pese, esta não tratar apenas dos benefícios incapacitantes, convém destacar que os valores pagos com auxílio-doença apresentam sucessivas reduções desde a implantação do PRBI em 2016, saindo dos R\$ 31,84 bilhões anuais para R\$ 17,44 em 2020. No intervalo analisado, 2016 a 2020, são mais 14 bilhões de economia para os cofres públicos em pagamento de benefícios que não estavam de acordo com os critérios legais de concessão ou manutenção.

Gráfico 3 – Despesas com auxílio-doença (em R\$ bilhões)²



Fonte: elaborado pelo autor com base nos BEPS, valores deflacionados.

Uma das ferramentas de planejamento e monitoramento da políticas públicas com horizonte de quatro anos é o Programa Plurianual (PPA), por isso, buscou-se levantar a previsão deste programa no planejamento de médio prazo do Governo Federal e verificar os objetivos que o intuiu.

O PPA 2016-2019 previu no Programa 2061 - Previdência Social os objetivos 0251 - Garantir a melhoria da qualidade dos serviços previdenciários e 0252 - Fortalecer a sustentabilidade dos regimes previdenciários. O PPA 2020-2023, em vigor, trata do tema no Programa 2214 - Nova Previdência com o objetivo 1172 - Garantir a sustentabilidade do sistema previdenciário, com foco na proteção do cidadão e na melhoria da qualidade dos serviços (BRASIL, 2016a; 2019b).

Observa-se que o PRBI possui previsão no planejamento do governo federal durante suas 3 fases, sempre com objetivo da sustentabilidade do sistema previdenciário, entretanto, somente a previsão não se mostrou suficiente, uma vez que, em que pese a previsão no PPA, o PRBI precisava passar por uma avaliação *ex-ante* antes da expansão do programa por meio da fase 3 com o intuito de “promover uma reflexão em nível mais elevado quando da criação, expansão ou aperfeiçoamento de políticas públicas, para que

² Os valores utilizados para elaboração do gráfico após coleta e tratamento foram deflacionados ao período de dezembro de 2020, último ano da série, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA com o objetivo de apresentar os valores de modo a considerar a inflação no período analisado, possibilitando assim mecanismos paritários de comparação. Deflação realizada pelo autor com base nos índices apresentados pelo IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplio.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 15/02/2023.

estas sejam melhor desenhadas e planejadas” (IPEA, 2018b, p.13). A falta da avaliação é percebida com base na avaliação da CGU (2019) sobre o programa no Relatório de Avaliação apresentado pelo órgão de controle.

Considerando a relevância social e financeira do PRBI, a CGU (2019, p.46) analisou o programa e concluiu que, antes da definição da fase 3 do PRBI, não houve “estudos avaliativos para a definição dos benefícios a serem prioritariamente revisados, o que permitiria o dimensionamento da tarefa de revisão a ser conduzida”. Em que pese, complementarmente, a conclusão não verificar impedimento da continuidade do programa pela alta capacidade operacional do órgão, fica evidente que a não realização da avaliação *ex-ante* das fases já existentes antes da instituição da fase 3 por meio da Lei nº 13.486, de 18 de julho de 2019, foi fator preponderante para as falhas existentes no programa mesmo um ano após promulgação da lei, conforme destaca o relatório, a saber:

Verificou-se, também, a existência de providências em implementação, e em desenvolvimento, visando sanar ou mitigar falhas ocorridas na operacionalização do PRBI em suas fases anteriores. Não obstante, verifica-se que as providências relacionadas ao desenvolvimento de sistemas – e, conseqüentemente, as mais relevantes para o bom andamento do PRBI – ainda não se encontravam integralmente implementadas até a conclusão do presente relatório, em julho/2020 (CGU, 2019, p.24).

O Guia Prático de Análise *ex ante* do IPEA conceitua que a análise da política pública é voltada para o orientação da decisão para que seja escolhida a alternativa mais efetiva, eficaz e eficiente. Apresentando que como uma das etapas da avaliação as “vi) estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle” (IPEA, 2018a). Todavia, a conclusão é que “...não há controles, nos sistemas atualmente disponíveis, que vinculem a execução de tarefas extraordinárias ao atingimento das metas de realização de tarefas ordinárias” (CGU, 2019, p.46), inclusive a falta de controle aumenta o risco de pagamentos indevidos pelo programa aos médicos peritos.

O Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade teve suas atividades periciais revisionais suspensas a partir de 12 de janeiro de 2022 com a publicação da Portaria Conjunta INSS/SPMF nº 263, de 11 de janeiro de 2022, não sendo apresentados os motivos da suspensão ou dos prazos para retomada. Dessarte, no ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) observa-se que o PRBI chegou a esta fase, ou seja, foi extinto. Observa-se que a extinção da política pública se deu pelo esvaziamento do problema e saída da agenda, apesar do mesmo não ter sido resolvido completamente.

5. Considerações Finais

O direito social da seguridade social tem previsão constitucional para diversos eventos, inclusive, decorrentes de impossibilidade de permanente ou provisória de atividade laboral, entretanto, a concessão não é indistinta, sendo necessário o cumprimento de aspectos legais. Com os dados observados se percebeu que os critérios dos benefícios por incapacidade, inicialmente foco do PRBI, auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, estavam divergindo do parâmetro legal. Além disso, as concessões por via judicial não eram reavaliadas e se estendiam por anos, inclusive, em casos que o segurado deixou de fazer jus ao recebimento do benefício, mas por falta de análise a situação não era verificada e o benefício continuava sendo pago indevidamente em muitos casos.

Nesse contexto, o PRBI surge por meio da MP nº 739/16 para reavaliar os benefícios de acordo com as regras de concessão, na fase 1 tratando, especificamente, de benefícios por incapacidade e reavaliando mais de 250 mil benefícios. Na fase 2, no ano de 2017, já por meio da Lei nº 13.457, de 26 de junho 2017, foram analisados mais de 430 mil benefícios, sendo cancelados, aproximadamente, 75% destes. Uma evidência da necessidade de acompanhamento dos benefícios pagos pela seguridade social, sobretudo dos que possuem prazo de reavaliação para análise da manutenção ou não das condições iniciais que ensejaram a concessão do benefício. A fase 3 do programa foi instituída pela Lei nº 13.457, de 26 de junho de 2017, com destaque para ampliação da análise dos benefícios além dos benefícios por incapacidade; da manutenção do BESP-PMBI pago aos peritos; e da continuidade na queda dos valores pagos. Destaca-se que no período compreendido de 2016 a 2020 houve uma redução acima de 14 bilhões de reais somente no auxílio-doença, conforme dados obtidos em cada mês por meio dos BEPS's.

Em que pese os valores economizados com o cancelamento dos benefícios que não deveriam ser pagos por cessação das características de concessão, observou-se por meio das avaliações realizadas pelos órgãos de controle que até de 2020 o PRBI não se encontrava em pleno funcionamento por falhas nos sistemas de acompanhamento e controle; inexistência de estratégias de monitoramento e controle que podem ensejar pagamentos indevidos de atividades extraordinárias, inclusive o programa foi suspenso no início de 2022 não sendo apresentados os motivos da suspensão ou dos prazos para retomada. Em que pese, os vultosos números apresentados a não realização da avaliação *ex-ante* do programa por parte dos atores formuladores antes da sua expansão para fase 3

com os resultados já existentes nas fases anteriores mostrou-se preponderante para as falhas encontradas. Cabendo, inclusive, atualmente, uma avaliação *ex-post* do programa para os aprimoramentos cabíveis, visto que esta avaliação permite tomar as decisões ao longo da execução das políticas públicas, sendo o atual momento de suspensão uma oportunidade para tal, uma vez que se espera que o programa seja reiniciado ou recriado com os ajustes necessários em virtude da não resolutividade das demandas existentes atualmente e dos avanços conquistados.

Referências Bibliográficas

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19/07/2021.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18213cons.htm. Acesso em: 19/07/2021.

BRASIL. Decreto nº 3.048, de 06 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 19/07/2021.

BRASIL. Instrução Normativa nº 77, de 21 de janeiro de 2015. Estabelece rotinas para agilizar e uniformizar o reconhecimento de direitos dos segurados e beneficiários da Previdência Social, com observância dos princípios estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/32120879/do1-2015-01-22-instrucao-normativa-n-77-de-21-de-janeiro-de-2015-32120750. Acesso em: 20/07/2021.

BRASIL. Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113249.htm. Acesso em: 23/07/2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 739, de 7 de julho de 2016. Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, e institui o Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade. 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv739.htm. Acesso em 21/07/2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 767, de 6 de janeiro de 2017. Altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social, e a Lei nº 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, que dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória da Carreira de Perito Médico Previdenciário e da Carreira de Supervisor Médico-Pericial, e institui o Bônus Especial de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv767.htm. Acesso em: 21/07/2021.

BRASIL. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 30 (2018). Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2018. Disponível em:

https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/caderno_estudos_30.pdf.

Acesso em: 10/07/2021.

BRASIL. Lei nº 13.846, de 618 de junho de 2019. Institui o Programa Especial para Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade, o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade. 2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13846.htm. Acesso em: 19/07/2021.

BRASIL. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm. Acesso em: 23/07/2021.

BRASIL. Portaria ME nº 423, de 29 de dezembro de 2020. Prorroga o Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade, o Bônus de Desempenho Institucional por Análise de Benefícios com Indícios de Irregularidade do Monitoramento Operacional de Benefícios (BMOB) e o Bônus de Desempenho Institucional por Perícia Médica em Benefícios por Incapacidade (BPMBI), de que tratam a Lei nº 13.846, de 18 de junho de 2019. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-me-n-423-de-29-de-dezembro-de-2020-296859661>. Acesso em: 20/07/2021.

BRASIL. Portaria Conjunta INSS/SPMF nº 263, de 11 de janeiro de 2022. Comunica a suspensão da realização de perícias revisionais no âmbito do Programa de Revisão de Benefícios por Incapacidade (Programa de Revisão). Disponível em: <https://in.gov.br/web/dou/-/portaria-conjunta-inss/spmf-n-263-de-11-de-janeiro-de-2022-373603576>, acesso em 13/05/2022.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola e PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. São Paulo: Editora UNB, 1998.

BOTELHO, Vinícius; FREITAS, Raquel M. S.; BELTRAME, Alberto. Economizando mais de R\$ 85 bilhões ao Regime Geral de Previdência Social do Brasil: o caso do PRBI. Revista de Administração Pública, v. 54, n. 6, p. 1729-1746, 27 nov. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/TmkYMnjd7dNLRjfxGzdHYVH/?format=pdf&lang=pt#:~:text=Este%20artigo%20mostra%20que%20o,Regime%20Geral%20de%20Previd%C3%Aancia%20Social>. Acesso em 20/07/2021.

CGU. Relatório de Avaliação. Controladoria- Geral da União, 2019. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorios/download/873686>. Acesso em: 20/07/2021.

CUNHA, Carla G. S. D. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. Revista Estudos de Planejamento, n. 12, 2018. Disponível em: <https://sinapse.gife.org.br/download/avaliacao-de-politicas-publicas-e-programas-governamentais-tendencias-recentes-e-experiencias-no-brasil>. Acesso em 10/07/2021.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas". Revista de Administração Pública [online]. 2016, v. 50, n. 6, pp. 959-979. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612150981>. Acesso em: 20/07/2021.

HOWLEET, Michael. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora. Tradução técnica Francisco G. Heidermann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IPEA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex-ante, volume 1/ Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília: Ipea, 2018a. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8285>. Acesso em 10/07/2021.

IPEA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex-post, volume 2/Casa Civil da Presidência da República – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018b. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8853>. Acesso em 10/07/2021.

IPEA. CMAP 2016 A 2018: estudos e propostas do Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais. In: SACCARO JUNIOR, Nilo Luiz; ROCHA, Wilsimara Maciel e MATION, Lucas Ferreira, (Org.) - Rio de Janeiro: IPEA, 2018c. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8796>. Acesso em 10/07/2021.

LOWI, Theodore. American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory, in: World Politics, vol. XVI, 1964.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SANTOS, Maria Ferreira dos. Direito Previdenciário Esquematizado. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

SOUZA, Celina. 2 – Estado da arte da pesquisa em Políticas Públicas In: HOCHMAN, G., ARRETCHE, M., MARQUES, E. (Org.). Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. Sociologias [online]. 2006, n.16, pp. 20-45. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 20/07/2021.

TCU. Acórdão TC 042.008/2012-3. Tribunal de Contas da União, 2012. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&co dArqCatalogado=8661788>. Acesso em 19/07/2021.

WU, Xun. Guia de políticas públicas: gerenciando processos. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. – Brasília: ENAP, 2014.

Governança Pública Municipal: proposição para Aplicação de um Índice Sintético

Ana Maria Vicente da Silva

<http://lattes.cnpq.br/3497459791226497>

<https://orcid.org/0000-0002-6032-7342>

Gesinaldo Ataíde Cândido

<http://lattes.cnpq.br/2771934125977891>

<https://orcid.org/0000-0002-3112-0254>

Recebido em: 16 de fevereiro de 2023

Aprovado em: 21 de março de 2023

Resumo

No atual contexto político, econômico e social a relação estabelecida entre Estado e Sociedade tem sido analisada a partir da utilização dos conceitos e abordagens de governança, que se refere à capacidade do Estado de implementar políticas destinadas a atender às demandas da sociedade. Devido à contribuição atribuída à governança para a gestão municipal, denota-se a necessidade de avaliação desta, assim, se fazem necessários estudos que discutam sobre a estruturação de indicadores e índices para analisar as formas de avaliação da governança pública aplicada aos municípios. Diante disso, esse trabalho tem como objetivo geral propor um índice sintético para avaliação da Governança aplicada no âmbito municipal pautado nos princípios da governança pública. Trata-se de um artigo teórico de caráter exploratório realizado através de uma revisão integrativa da literatura. Diante disso, é possível afirmar que, na literatura de governança pública estão presentes elementos que vão além da governança convencionalmente estudada, que se direciona aos aspectos da atuação do gestor, com forte enfoque para responsabilidade, accountability, transparência, eficiência e eficácia, entre outros. Esses elementos também estão presentes, no entanto, foi possível observar que, a análise da governança vai além, englobando aspectos amplos dimensões do desenvolvimento social e que estão ligados ao acesso da população aos serviços essenciais e renda mínima para viver. Como resultado, foram identificados 18 indicadores para compor as 10 dimensões e os 5 pilares que são usados para a constituição do Índice de Governança Pública Municipal-IGP-M.

Palavras-chave: Governança Pública, Gestão Municipal, Índice sintético.

Abstract

In the current political, economic and social context, the relationship established between State and Society has been analyzed based on the use of governance concepts and approaches, which refers to the State's ability to implement policies aimed at meeting the demands of society. Due to the contribution attributed to governance for municipal management, the need for its evaluation is denoted, thus, studies are necessary to discuss the structuring of indicators and indexes to analyze the forms of evaluation of public governance applied to municipalities. In view of this, the general objective of this work is to propose a synthetic index to evaluate the governance applied in the municipal scope based on the principles of public governance. This is a theoretical article of exploratory nature carried out through an integrative literature review. Therefore, it is possible to state that in the literature of public governance there are elements that go beyond the conventionally studied governance, which relates to the aspects of the manager's performance, with a strong focus on responsibility, accountability, transparency, efficiency and effectiveness, among others. These elements are also present, however, it was possible to observe that the analysis of governance goes beyond, encompassing broad aspects of social development dimensions that are linked to the population's access to essential services and minimum income to live. As a result, 18 indicators were identified to compose the 10 dimensions and the 5 pillars that are used to constitute the Municipal Public Governance Index-IGP-M. Collaborative Governance in Networks: an analysis from an interpretivist perspective

Keywords: Public Governance, Municipal Management, Synthetic Index.

1. Introdução

A descentralização administrativa, decorrente de mudanças a partir constituição de 1988, concedeu a todos os entes federados o direito de executarem suas políticas públicas. As ações estabelecidas pela administração pública em todos os entes federados deveriam obedecer aos princípios da administração pública estabelecidos pela constituição, sendo estes: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Os municípios ficaram encarregados de cumprir grande parte das obrigações. Tal sobrecarga justifica grande parte dos seus problemas relacionados à sua capacidade financeira e administrativa. Diante disso, a governança surge como forma de estabelecer e pensar as decisões das políticas municipais bem como a tentativa de amenizar os efeitos prejudiciais ao andamento da gestão.

De acordo com Seller (2017) e Zambanini, Bresciani, Roble (2018), a governança se tornaria uma alternativa para esse problema, uma vez que, através da participação de

diversos atores e da organização local dos municípios, alguns problemas seriam solucionados, contribuindo também para o desenvolvimento da região.

Nesta conjuntura, a governança recebe destaque, sendo discutida por seu conceito ambíguo e multifacetado e também por seu caráter político ou apolítico. Para Oliveira e Pisa (2015), a partir da década de 1990 a governança tornou-se uma demanda política e mesmo que antes tenha ocorrido algumas discussões nesse campo, foi a partir deste período que o entendimento dela se intensificou. Assim, a governança assume espaço na administração pública concomitante às discussões sobre os princípios da administração pública.

Da relação estabelecida entre Estado e sociedade evolui-se para a noção de governança, que se refere à capacidade do Estado de implementar as políticas destinadas atender às demandas da sociedade, na medida em que sejam realizadas ações que garantam o maior engajamento do cidadão e a responsabilização dos agentes públicos (OLIVEIRA; PISA, 2015). Os municípios assumem um novo papel no desenvolvimento das políticas e isso inclui maior participação da população assim como interação com os agentes locais. Desta forma, é preciso discutir sobre a necessidade de estruturar indicadores para avaliar a governança municipal e de mensurar o envolvimento dos demais atores sociais.

Neste contexto, o Banco Mundial estabeleceu indicadores que relacionam a boa governança ao desenvolvimento social. Estes indicadores, porém, são genéricos e visam a esfera global. Cruz e Marques (2011), preocupados com a esfera local, desenvolveram o indicador de avaliação da governança para os municípios portugueses com base nos indicadores propostos pelo Banco Mundial. Tendo em vista a dinâmica de cada país, Pisa (2014) e Oliveira e Pisa (2015) desenvolveram um indicador que busca a avaliação do nível de governança federal e dos estados com bases nos princípios da Governança Pública, o Índice de Avaliação da Governança Pública – IGovP. Como visto, na literatura encontram-se modelos mais amplos, havendo a necessidade de estimular as discussões sobre gestão pública no âmbito local, considerando suas particularidades.

A partir disso, alguns autores tomaram como base os trabalhos de Pisa (2014) e Oliveira e Pisa (2015), a exemplo de Marino et al. (2016), que trabalharam indicadores de governança global, relacionando-os aos indicadores de desenvolvimento social em países que formam o BRICS (Brasil, Rússia, Índia China e África do Sul). Santos e Rover (2019) fizeram uma aplicação do índice, porém, delimitaram seu objetivo como avaliar a

influência das práticas de governança pública na eficiência dos gastos em saúde e educação dos municípios.

A presente pesquisa buscou preencher a lacuna explicitada por Pisa (2014) e Oliveira e Pisa (2015) e verificada no momento de execução da pesquisa, voltada para preocupação com a governança municipal e a necessidade de indicadores que possam avaliar o nível de governança dos municípios, levando em consideração as particularidades do país e das regiões.

Com efeito, esta pesquisa apresenta a seguinte questão: *como avaliar a governança pública no âmbito dos municípios*. Para responder à questão de pesquisa foi traçado o seguinte objetivo: *propor um índice sintético para avaliação da Governança aplicada no âmbito municipal pautado nos princípios da governança pública*.

Não se pretende esgotar as discussões a respeito de avaliação da governança pública. Mas, ser um trabalho que faz o levantamento dessas discussões com propostas iniciais. Também não é de interesse ainda nesse trabalho fazer a aplicação do índice, apenas se propõe uma metodologia que os autores acharam adequada para utilização. Desta forma, o método escolhido foi a Revisão Integrativa da Literatura. Trata-se de uma metodologia que fornece um processo rigoroso, planejado e controlado de investigação da literatura (Kitchenham, 2004). Nessa RSL são analisados 76 artigos, nos quais 14 serviram de bases para extração de dados. Todos os artigos foram coletados, avaliados e interpretados em relação aos demais artigos do período de 2010 até final de 2020.

A pesquisa foi finalizada em 2020 e submetida a especialista em 2021 e 2022. Passados dois anos, foi feita uma pesquisa exploratória no google acadêmico e periódicos Capes para analisar as possíveis publicações no decorrer desse tempo. Foi observado que Souza (2018) fez a aplicação do modelo de Oliveira e Pisa nos municípios Paraenses. Chegou à conclusão que a maioria dos municípios apresentam governança baixo e muito baixo. Silva (2022) também fez a mesma replicação nos municípios brasileiros. O que os artigos apresentam em comum é a replicação do modelo proposto por Oliveira e Pisa (2015). Não se observa avanço em termos de modelo, nem a adequação ao escopo territorial. Diferentemente desses trabalhos, e dos demais da literatura ainda em vigência, observa-se que esse trabalho faz uma releitura da governança pública municipal a partir da literatura internacional e nacional e propõe a extensão do modelo tradicional.

Os resultados foram submetidos para avaliações em eventos científicos e com especialistas da área. Em síntese, as principais contribuições são as seguintes: (1) fornece um panorama geral sobre a governança pública municipal; (2) apresenta uma bibliografia

relevante direcionada ao tema; (3) apresenta indicadores para constituição de um índice sintético, com dados existentes nas bases secundárias nacionais; (4) Propõe um Índice de Avaliação da Governança Pública Municipal – IGovP-M e uma metodologia de aplicação.

Além de constituir-se um índice que busca avaliar a governança aplicada nos municípios brasileiros, a governança propõe que a gestão municipal assuma um novo papel no desenvolvimento local, o que inclui maior participação da população e interação com os agentes locais, além da preocupação com a efetividade. Essas questões atribuem ao índice o caráter instrumental de uma ferramenta de planejamento governamental e de controle social por parte dos cidadãos.

Além dessa seção introdutória, o artigo explora a base teórica utilizada para fundamentar a pesquisa e a extração dos indicadores, em seguida são apresentados os procedimentos metodológicos. Na sessão de apresentação e discussão dos resultados, foram elencados os principais achados para a composição do índice e a metodologia de aplicação. Por fim, serão apresentadas as considerações finais com as respectivas sugestões para pesquisas futuras.

2. Revisão da Literatura

Aqui é discutido sobre as bases da governança pública e sobre os principais aspectos da literatura seminal até os dias atuais. Também se discute a governança no âmbito dos municípios.

2.1 Governança Pública

O conceito de governança é multivariado e multidimensional, sendo possível encontrar diferentes definições e implementações dele na literatura. Pode ser usado para entender estudos na área de Administração privada, pública, na economia, para entender as relações internacionais, entre outros aspectos.

Rhodes (2010) afirma que para o estudo da governança “o termo agora é usado no lugar de governo para representar o arranjo de organizações que estão envolvidas na entrega dos serviços públicos, sejam estas na esfera estatal, privada ou da sociedade civil”.

No Brasil, o debate relativo à governança pública avança com o Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que institui a governança pública na administração pública. De acordo com o referido decreto, a governança pública seria “conjunto de mecanismos

de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2014, p. 2).

Para Jimenez (2019) a governança pública se refere ao processo de tomada de decisão das instituições e do governo, de maneira a promover uma cooperação que promova uma forma eficiente de atingir os resultados. O autor ainda defende que existem várias formas em que a governança pública possa se encontrar. No entanto, as condições institucionais emergentes irão determinar como será essa forma. Coadunando com essa ideia, Curado-Ballesteros e Bisogno (2020) definem governança pública como a capacidade do Estado em executar o ciclo de política pública de forma efetiva e ganhar legitimidade por parte dos cidadãos.

As discussões sobre governança pública convergem para a concepção de uma gestão do Estado descentralizado, com forte elemento interativo. Desta forma, a esfera pública passa a governar com agentes que estão em diferentes níveis hierárquicos e posições na sociedade. Essa interação vai desde consórcios intermunicipais (CRESPO; CABRAL, 2010; HENRICHES; GOMES DE MENZA, 2017; KENNEDY; SOOD, 2018) a acordos e parcerias privadas com ONGs (CRESPO; CABRAL, 2010; HENRICHES; GOMES DE MENZA, 2017, BUTA; GUIMARÃES; AKUTSU, 2019; SANT’ANNA et. al., 2019; CURADO-BALLESTEROS; BISOGNO, 2020; NAVEED; SALMAN, 2020) e também reuniões populares e reuniões de bairro, audiências públicas, fóruns locais, Associações Públicas e Orçamento Participativo (SIMIONE, 2017; SAAD, 2018; FROZZA ;KLEBA; COMERLATTO, 2015; ABREU; GOMES, 2018; SANT’ANNA et. al., 2019).

A descentralização da governança pública implica em uma maior preocupação dos municípios na execução da mesma, principalmente em um contexto de governança como interação de diversos atores sociais. Essa interação é mais encontrada no ente federado mais próximo da população, os municípios, em que será melhor discutido no próximo item.

2.2 Governança Pública Municipal

A governança pública municipal passou a ser o caminho para o enfrentamento dos problemas de gestão da coisa pública na atualidade. Com a descentralização da administração pública federal, os municípios ficaram encarregados de grande parte das ações do Estado. São eles os responsáveis diretos pela execução das políticas públicas

sociais, no entanto, a grande maioria dos municípios brasileiros não possuem capacidade administrativa e financeira para lidar com todos os problemas que afetam a gestão. A esse respeito Kennedy e Saad (2018) chamam atenção para o novo papel dos municípios na governança.

A governança pública nos municípios representa não só a interação dos agentes públicos locais com a sociedade, mas representa um potencial para a ação conjunta dos envolvidos na solução de problemas comuns na região (PEIXE; ROSA; FILHO PASSOS, 2018). Considerar a preocupação com os municípios leva à concepção de governança local e o enfoque nas questões particulares de cada região, enfatizando o desenvolvimento regional, já que as grandes discussões da governança pública são em torno de uma perspectiva macro (THANH; CANH, 2019).

No entanto, apesar da descentralização de ações e recursos para os municípios, estes ainda ficam dependentes das determinações da CF 88 no âmbito do governo federal. De acordo com Costin (2010, p. 270) “a União concentra a autoridade de legislar sobre a maior parte de políticas públicas de responsabilidade dos estados e municipalidades, o que transforma as arenas federais em principais *locus* de tomada de decisão sobre questões federais”. Este fato dificulta a autonomia dos municípios.

Todas essas discussões sobre a governança nos municípios e a articulação de diferentes atores leva a forma de se governar através do conceito de governança em redes. Para Naveed e Salman (2020) a governança em redes seria uma alternativa de governar solucionado problemas de ordem social de forma mais fluida e diferente do tradicional controle hierárquico. Outro conceito que trata a governança em nível local é o de governança multinível, que retrata a importância de uma governança em todos os níveis da gestão pública, incluindo os horizontais.

Oliveira e Pisa (2015) argumentam a necessidade de avaliação dessa governança e a dificuldade de adaptação de indicadores para avaliação dos municípios brasileiros, somando a necessidade de levar em consideração as particularidades dentro das regiões brasileiras e as diferenças desproporcionais entre municípios, assim como as desigualdades sociais e econômicas. Essa constatação dos autores motivou a execução dessa pesquisa. A partir disso, foi iniciado um processo de busca de indicadores para avaliar a governança praticada nos municípios, as etapas dessas pesquisas são descritas no item a seguir.

3. Procedimentos Metodológicos

Em termos metodológicos a pesquisa se configura como um trabalho teórico de natureza exploratória, tendo como finalidade proporcionar mais informações sobre a temática a ser investigada, possibilitando sua definição e seu delineamento. A método utilizado foi uma revisão integrativa da literatura.

A primeira fase foi a de identificação da necessidade de revisão. A partir de um estudo exploratório e de discussões realizadas com o grupo de pesquisa na área de estudo, viu-se a necessidade de pesquisar sobre formas de avaliação da governança pública, com ênfase nos municípios.

A segunda fase foi a do planejamento da pesquisa. Em seguida foi definido as *fontes de pesquisa*. Foram realizadas buscas por documentos de duas formas. Na primeira etapa foi feita uma pesquisa manual em periódicos da área e revistas, a exemplo da Revista de Administração, consulta a especialistas e a técnica *Snowball*. A segunda etapa se deu por meio de pesquisas automáticas nas bases de dados eletrônicas. Para a pesquisa automática foram coletados especialistas na área e de estudos para sugestões sobre as principais bases que tratam sobre o tema. Para a busca literatura internacional foram selecionadas as bases: Web os Science, Scopus e Scielo. Para a busca na literatura nacional foram selecionadas as seguintes bases: Periódicos Capes, Google Acadêmico e Spell.

Depois foi feita a definição das *strings de busca*. Após vários testes nas bases selecionadas, foram selecionadas as seguintes strings: “*public governance*” AND “*governance in public policies*” AND “*municipal governance*” e “*governance indicators*”. Além disso, foi escolhido um recorte temporal de 2010-2020 e o documento do tipo: artigo científico.

Por fim, foram definidos os *critérios de inclusão (CI) e exclusão (CE)*. Para não serem excluídos dessa fase, os artigos necessariamente precisaram atender à pelo menos um critério de inclusão e nenhum de exclusão.

CI1: Artigos que respondem à questão de pesquisa; CI2: Artigos de periódicos revisados por pares que abordam à temática; CI3: Estudos relevantes citados pelos autores dos artigos identificados durante o estudo exploratório ou obtido pela abordagem de snowball.

CE1. Estudos não disponíveis para download; CE2: Estudos com apenas o resumo disponível; resumos estendidos ou artigos curtos (com menos de seis páginas); CE3:

Estudos com o mesmo conteúdo ou estudos duplicados. CE4: Estudos que não responderam à questão de pesquisa.

A terceira fase foi a de *condução da pesquisa* composta pelas etapas: *Busca* nas bases e a pesquisa manual. Em seguida *seleção*, que foi aplicado os critérios de inclusão e exclusão. Foram lidos todos os títulos, palavras-chave e resumos dos artigos coletados na etapa de busca.

A etapa de *leitura e extração dos dados*. Os artigos selecionados foram lidos em profundidade para escrita do trabalho como quarta etapa. Foram selecionados artigos que continham subsídio para formulação do índice sintético. Esses artigos foram lidos novamente, os dados foram coletados e colocando em planilhas de análises.

Por fim, para os indicadores selecionados, foi feito *uma busca nas bases de dados secundários nacional* para saber se existia formas de avaliação. Por exemplo IBGE, sites do Governo, entre outros.

Na quinta etapa o trabalho foi submetido a avaliação por parte de pesquisadores da área e em eventos científicos. A sexta e última etapa foi a correção do manuscrito a partir da validação dos especialistas consultados, inclusive em eventos científicos.

A RSL permitiu entender o estado da arte da temática do trabalho, sendo possível contextualizar o escopo teórico da pesquisa e elencar dimensões e indicadores para compor o Índice de Governança para a avaliação da Governança Pública Municipal - IGovP-M. Em um segundo momento, é proposto uma metodologia para aplicação do índice e uma escala de classificação. Os principais resultados são analisados no item a seguir.

4. Resultados e Discussões

Aqui serão apresentados os principais resultados da pesquisa. A ênfase foi dada aos documentos que continham subsídio para constituição dos indicadores. Após as leituras viu-se a necessidade de consultas as bases governamentais, para busca de material para composição do índice.

4.1 Resultados demográficos

A partir de um total de 2070 documentos foram selecionados 76 para a leitura e apropriação do tema. Desse total, foram selecionados 14 artigos que continham subsídios para construção dos indicadores e modelos de índices. Na literatura nacional foram

encontrados mais artigos que respondessem à questão de pesquisa, com destaque para a base de dados Speel.

Figura 1- Dados demográficos



Fonte: dados da pesquisa (2021)

Cabe destacar que, para além dos 14 artigos utilizados para a coleta dos indicadores, foram selecionados mais trabalhos na literatura. No entanto, quando iniciou a etapa de busca nas bases de dados secundários, não foi possível encontrar formas de avaliação dos mesmos. A escolha do quantitativo de 14 documentos teve em vista a aplicabilidade e viabilidade do índice.

4.2 Dimensões e indicadores para a formação do IGOVP-M

Aqui foi retomada a pergunta de pesquisa de *como avaliação a governança pública municipal*. Foi visto na literatura a existência de indicadores e índices que servem de instrumentos para tal avaliação.

Os indicadores sociais são recursos metodológicos para indicar aspectos da realidade, mesmo que de forma limitada, pois esta é muito complexa para ser reduzida a indicadores. Os indicadores também representam um caminho a ser seguido na gestão pública e apontam aspectos da sociedade que precisam de aprimoramento. Desta forma, sua origem nasce em elementos reais e concretos, até que eles sejam transformados em indicadores e índices.

As preocupações em desenvolver indicadores sociais vêm das discussões sobre a necessidade de consolidação de um desenvolvimento que seja sustentável e pautado nas dimensões social, ambiental e econômica. Com isso, o Produto Interno Bruto (PIB), indicador de crescimento econômico, se torna limitado para responder a esse desenvolvimento.

Com isso, é de se considerar que os indicadores podem auxiliar na negociação de prioridades sociais e dimensionar as carências da sociedade para induzir as áreas de intervenção. Assim, os indicadores são classificados por temas como, saúde, educação, meio ambiente, infraestrutura, gestão, entre outros.

Logo, foi possível identificar 18 indicadores para compor as 10 dimensões e os 5 pilares que fazem parte do IGovP-M. Vale salientar que, outros indicadores foram encontrados na literatura, no entanto, não foram encontradas definições consistentes, divulgação de dados ou metodologia para eles, no quadro a seguir estão os indicadores selecionados.

Quadro 1 – Indicadores para formação do índice

PILAR 1 - EFETIVIDADE		
Dimensão	Indicadores	Fonte dos dados
Riqueza	Produto Interno Bruto <i>per capita</i> dos Municípios	Adaptado de Oliveira e Pisa (2015)
Desenvolvimento Humano	Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)	Oliveira e Pisa (2015)
	Mortalidade infantil	Marino et al. (2016)
Serviços municipais	Esgotamento sanitário adequado	Cruz e Marques (2011)
	Abastecimento de Água	
PILAR 2- TRANSPARÊNCIA		
Acesso à informação e prestação de contas	Índice de Transparência Contas Abertas	Oliveira e Pisa (2015)
	Transparência da Câmara Municipal	Cruz e Marques (2011)
PILAR 3- PARTICIPAÇÃO		
Eleitorado Votos	Comparecimento nas eleições	Oliveira e Pisa (2015)
Participação Social	Conselhos Municipais	Oliveira e Pisa (2015), Henrichs e Gomes de Menza (2017), Crespo e Cabral (2010), Buta, Guimarães Akutsu (2019), Ballesteros e Bisogno (2020), Naveed e Salman (2020), Sant'Anna et al. (2019); Saad (2018), Kleba, Comerlato e Frozza (2015), Simione (2017), Abreu e Gomes (2018).
	Consórcios Intermunicipais	
	Conferências Municipais	
PILAR 4- EQUIDADE		
Desigualdade de Renda	Índice de Gini	Oliveira e Pisa (2015)
	Pessoas com até 1/2 salário mínimo	Ministério da Cidadania
Acesso à educação	Taxa de analfabetismo	Oliveira e Pisa (2015)
	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – (IDEB)	Ministério da Educação
Gastos com serviços	Saúde	Marino et al. (2016)
	Educação	
PILAR 5- LEGALIDADE, ÉTICA E INTEGRIDADE		
Endividamento	Grau da dívida dos Municípios	Jimenez (2020)

Fonte: Elaboração própria

Buscou através da análise da literatura englobar dimensões e indicadores que correspondem a um quadro amplo de elementos da governança pública, que pudessem ser aplicados em municípios de diversas regiões. Em linhas gerais os aspectos que mais apareceram na literatura foram elencados em 10 dimensões conforme a seguir.

Riqueza: Essa dimensão busca avaliar a riqueza que é gerada nos municípios a fim de entender seu comportamento econômico.

Desenvolvimento humano: Busca fazer uma avaliação do desenvolvimento humano de determinada nação, região ou cidade, como forma de complementar o PIB, que é um indicador que avalia apenas o crescimento econômico.

Serviços municipais: Considera a prestação de serviços públicos um dos critérios para avaliar a governança municipal, tendo em vista a grande responsabilidade das prefeituras com os serviços prestados diretamente a população. Os serviços públicos são prestados aos municípios pela a Prefeitura para atender as necessidades da população, com o objetivo de diminuir as desigualdades sociais e manter o bem-estar de toda a população.

Acesso à informação e prestação de contas: As informações relativas a prestações de contas públicas dos órgãos públicos podem ser acessadas pela população, isso significou um avanço da gestão pública, em prol de uma gestão transparente, coerente com o cumprimento das leis e na busca pela diminuição da corrupção. Desta forma, essa dimensão busca avaliar o grau de transparência de dois entes municipais, a prefeitura a câmara municipal

Eleitorado votos: Esta dimensão busca avaliar a participação direta da população nas eleições municipais.

Participação social: A participação social além de representar um avanço da sociedade na luta por direitos coletivos, representa uma evolução e inovação por parte da gestão pública. Desta forma, a participação social requer a execução de atividade influenciadas por diversas forças sociais, na formulação, execução, fiscalização e avaliação de políticas públicas, em diferentes áreas. Diante disso, essa dimensão busca avaliar a participação social nos conselhos, municipais e a interação com outros agentes, por meio de audiências, associações, entre outros.

Desigualdade de renda: A desigualdade de renda avalia como ocorre a repartição da renda de uma determinada região para os habitantes dela. Ao contrário da renda per capita que é a divisão da riqueza pela população, essa dimensão busca analisar a distribuição justa da riqueza.

Acesso à educação: Esta dimensão busca avaliar como ocorre o acesso à educação por parte da população, de determinado espaço geográfico.

Gastos com serviços: Avaliar os gastos com os serviços básicos de saúde e educação do município. Parte-se do pressuposto que os serviços de saúde e educação são essenciais para a diminuição da desigualdade social, além do que, são os entes municipais um dos maiores responsáveis pela execução desses gastos.

Cumprimento da LRF: A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 4 de maio de 2000, atua no controle de gastos e de endividamento excessivo, por parte dos governos subnacionais (estados e municípios). Dessa forma essa dimensão busca avaliar o nível de cumprimento dos municípios da LRF.

As dimensões e indicadores propostos aqui fazem parte do quadro de elementos para composição do índice, por meio da distribuição entre os pilares discutidos anteriormente. No entanto, os resultados encontrados foram obtidos através de uma pesquisa teórica, sendo necessário sua validação e aplicação. No próximo ponto, será abordada uma proposta de metodologia para aplicação do índice.

4.3 Critérios de formação do IGOVP-M

O que se propõe para a metodologia de aplicação do índice é que, os dados que irão compor a base empírica da pesquisa correspondentes a cada indicador, sejam trabalhos e analisados por técnicas estatísticas.

Diante disso, ao ser iniciado o processo de obtenção dos valores para cada índice, os dados podem ser tratados a partir da seguinte fórmula:

$$IGovP - M = \sum_{i=1} (N_i) \times (p_i)$$

Onde:

IGovP- M = Índice de Governança Pública Municipal

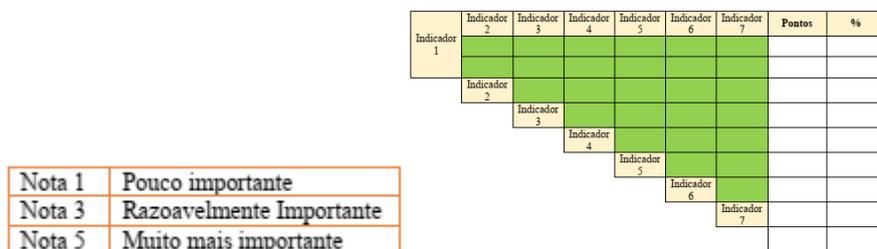
N_i: Nota obtida para cada indicador i;

A nota de cada pilar é obtida de acordo com a ponderação dos pesos de cada dimensão e de seus respectivos indicadores.

Se propõe aqui que, para ponderação das dimensões e indicadores seja aplicada a técnica de análise multicritério – Diagrama de Mudge. O diagrama de Mudge é uma ferramenta utilizada para seleção, priorização ou agregação de pesos em elementos

previamente estabelecidos, por meio da comparação par a par desses elementos, para que, ao final, seja conhecida sua importância relativa. Essa ferramenta é bastante utilizada para estudos sobre as decisões em empresas, facilitando o processo de tomada de decisão e dispensando o uso de softwares (NICKEL et al., 2010). A aplicação se dá por meio de questionários em forma de matriz, conforme figura a seguir.

Figura 2- Diagrama de Mudge



Fonte: Adaptada de Nickel et al. (2010)

O que se propõe nesta pesquisa é que, seja aplicada a técnica com atores que estejam ligados diretamente a governança pública no escopo territorial em estudo. Alguns motivos justificam o uso dessa técnica, primeiramente é utilizada como forma de evitar o enviesamento da pesquisa por parte do pesquisador o que poderia acontecer caso os pesos fossem estabelecidos de acordo com seus critérios. Segundo, seria evitar a generalização e forte teor objetivo das técnicas de ponderação puramente estatísticas, uma vez que permite certo grau de subjetividade advinda das respostas dos atores sociais, ligados diretamente com a governança. Por fim, permite que o índice se adeque as particularidades de cada escopo territorial em estudo, uma vez que, a partir da percepção de atores locais, as necessidades e prioridades para a atuação da governança são elencadas, isso permite uma percepção que vai além da avaliação da governança, mas também, onde a mesma precisa atuar mais intensamente, para contribuir com a gestão pública no âmbito que está sendo realizada a pesquisa.

Após a obtenção do resultado de cada indicador e sua dimensão, é possível aplicação da seguinte fórmula para a construção final do IGovP-M:

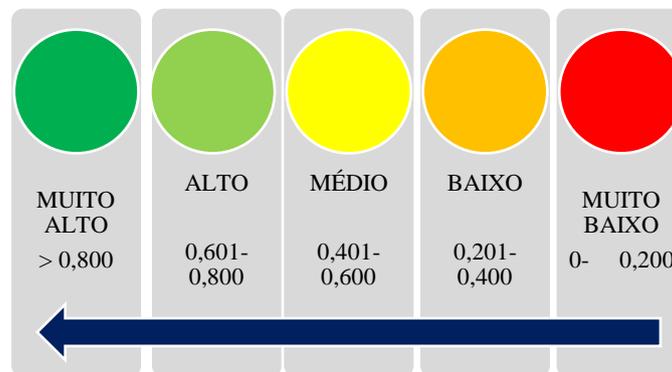
$$IGovP - M = \frac{iEf + iT\& + iP + iEq + iLEI}{5}$$

Onde:

iEf máx. = Valor máximo do Indicador Efetividade
 iT&A máx.= Valor máximo do indicador Transparência
 iP máx. = Valor máximo do indicador participação
 iEq máx. = Valor máximo do indicador Equidade
 iLEI máx. = Valor máximo do indicador Legalidade/ética/Integridade

Sugere-se que os dados sejam classificados de acordo com a proposta aqui, em que foi adaptada de Oliveira e Pisa (2015):

Figura 3 - Escala de classificação



Adaptada de Oliveira e Pisa (2015)

Na escala, são elencados cinco níveis de classificação que permitem uma avaliação quantitativa e qualitativa dos resultados. Com isso, sua construção se deu por meio da proporcionalidade em que se gerou as seguintes faixas: MUITO ALTO (> 0,800), ALTO (0,610-800), MÉDIO (0,401-0,600), BAIXO (0,201-0,400) e MUITO BAIXO (0-200). Defende-se neste trabalho que os resultados mais próximos do ideal estariam entre a classificação MUITO ALTO e ALTO. Na classificação MÉDIO estariam os indicadores em sinal de alerta, e as classificações BAIXO e MUITO BAIXO em situações consideradas críticas.

Os principais achados da pesquisa permitiram realizar a discussão de governança pública e de alguns indicadores que possibilitam a sua avaliação e uma proposta de uma metodologia para aplicação do índice, que pode ser adaptado para diferentes escopos territoriais. No próximo item serão apresentadas as considerações finais do trabalho.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa surgiu do interesse de se estruturar um índice que possibilitasse a avaliação da governança pública dos municípios brasileiros. Parte do pressuposto de que, índices sintéticos podem ser contributivos para a avaliação da governança pública e podem auxiliar no processo de formulação e implementação de políticas públicas e gestão municipal.

Essa pesquisa atinge seu objetivo geral, na medida em que propõe um Índice de Avaliação da Governança Pública Municipal- IGovP-M, por meio de uma revisão integrativa da literatura e proposta de uma metodologia de aplicação. Diante do objetivo traçado e dos principais resultados encontrados mediante pesquisa teórica, algumas considerações e pontuações são elencadas neste item.

A revisão integrativa da literatura, permitiu contextualizar o escopo teórico da pesquisa, que tem como foco a governança pública, indicadores para sua avaliação. Logo, foi possível identificar 18 indicadores para compor as 10 dimensões e os 5 pilares que fazem parte do IGovP-M. Vale salientar que, outros indicadores foram encontrados na literatura, no entanto não foram encontradas definições consistentes, divulgação dos dados ou metodologia para eles.

Diante disso, é possível afirmar que, na literatura de governança pública estão presentes elementos que vão além da governança convencionalmente estudada, que se direciona aos aspectos da atuação do gestor, com forte enfoque para responsabilidade, accountability, transparência, eficiência e eficácia, entre outros. Esses elementos também estão presentes, no entanto, foi possível observar que, a análise da governança vai além, englobando aspectos amplos dimensões do desenvolvimento social e que estão ligados ao acesso da população aos serviços essenciais e renda mínima para viver.

Além disso, quando também se trabalha com a abordagem da governança interativa, cujo é o enfoque deste trabalho, observa-se que, os aspectos para gerar eficiência na governança pública, não estão ligados apenas aos meios convencionais que a literatura de governança apresenta. Parte-se do pressuposto de que, no âmbito de atuação da governança pública, a eficiência não é apenas um aspecto gerencial, mas antes, um aspecto político, na medida em que engloba a articulação de diferentes atores sociais com necessidades e interesses diferentes muitas vezes até contraditórios. A governança pública passa a envolver a gestão de interesses e necessidades desses atores, em que vai

além de elementos unicamente técnicos. Para tanto, indicadores de participação, consórcios, conferências entre outros, são inseridos na avaliação da governança pública.

A partir dessa constatação, é possível afirmar que, a governança é antes de tudo uma ação política em que envolve diversos atores interagindo em determinado escopo territorial. Tendo em vista o caráter político da governança pública, a proposta de metodologia de aplicação do IGovP-M apesar de embasada estatisticamente, busca envolver técnicas de análise multicritério que permitem atribuir certo grau de subjetividade a avaliação da governança, uma vez que permite identificar a percepção de diferentes atores envolvidos para a atribuição de pesos e nível de importância para cada indicador. Além disso, essa proposta de metodologia favorece a aplicação do índice em diversos escopos territoriais, uma vez que, inicialmente, o índice se mostrou genérico.

Desta forma, este trabalho contribui para a literatura de governança, ao fazer uma revisão do avanço do conceito em sua atuação no âmbito do Estado, também faz o levantamento de um conjunto de indicadores que podem avaliar a governança, contidos na literatura nacional e internacional, alinhado a uma proposta de aplicação. Além da contribuição teórica, a pesquisa possui uma contribuição prática, na medida que o IGovP-M é apresentado como instrumento de controle social por parte dos cidadãos e de controle governamental para os gestores. Contribui também para ajudar a repensar políticas públicas já estabelecidas em que não conseguem alcançar efetividade, assim como, no processo de formulação de novas políticas, por meio do diagnóstico executado. Como contribuição social, permite a análise da realidade da governança de forma clara e acessível a sociedade, como forma de buscar formas de melhorias dos processos sociais.

Como sugestão de pesquisa futuras, recomenda-se a aplicação do índice com as mesmas categorias de análises para validação da proposta. A esse respeito, os autores já desenvolveram as primeiras aplicações, usaram como lócus os municípios do estado da Paraíba, os principais achados são discutidos em desmembramentos dessa pesquisa. Apesar disso, salienta-se que, quanto maior o quantitativo de aplicações principalmente em diferentes contextos e aprimoramentos da pesquisa, mais próximo de uma validação consistente do índice proposto.

Referências

ABREU, Welles Matias de; GOMES, Ricardo Corrêa. Medindo o nível da influência colaborativa dos stakeholders e das ações de orçamento aberto. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 593-609, 2018.

BUTA, Bernardo Oliveira; GUIMARAES, Tomas Aquino; AKUTSU, Luiz. Governance in the Brazilian Federal Public Defender's Office. In: **IJCA**. P.1, 2020.

COSTIN, Claudia. **Administração pública**. São Paulo: GEN Atlas, 2010.

CRESPO, José Luís; CABRAL, João. The institutional dimension to urban governance and territorial management in the Lisbon metropolitan area. **Análise Social, Lisboa**, v. 45 n. 197, p. 639-662, 2010.

CRUZ, Nuno Ferreira da; MARQUES, Rui Cunha. **Índices de governança municipal: utilidade e exequibilidade**. In: CONGRESSO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 8., Carcavelos, Anais [...]. Carcavelos, Instituto Nacional de Administração, 2011.

CURADO-BALLESTEROS, Beatriz; BISOGNO, Marco. Public sector accounting reforms and the quality of governance. **Public Money & Management**, p. 1-11, 2020.

HENRICHS, Joanni Aparecida; MEZA, Maria Lúcia Figueiredo Gomes de. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 124-138, 2017.

JIMENEZ, Benedict. Municipal government form and budget outcomes: Political responsiveness, bureaucratic insulation, and the budgetary solvency of cities. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxônia, v. 30, n. 20, p. 161-177, 2020.

KENNEDY, Loraine; SOOD, Ashima. Outsourced urban governance as a state rescaling strategy in Hyderabad, India. **Cities**, n. 85, p. 130-139, 2019.

KITCHENHAM, Barbara. Procedures for performing systematic reviews. **Keele, UK, Keele University**, v. 33, n. 2004, p. 1-26, 2004.

KLEBA, Maria Elisabeth; COMERLATTO, Dunia; FROZZA, Kenia Munaretti. Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 1059-1079, 2015.

KOOIMAN, Jan. Gobernar en gobernanza. In: MARTÍNEZ, Agustí Cerrillo I (org). **La gobernanza hoy**. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. Cap 2, p.57-82.

MARINO, Pedro et al. Global Governance Indicators: how they relate to the socioeconomic indicators of the Brics countries. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 5, p. 721-744, 2016.

NAVEED, Shabana; SALMAN, Yaamina. Debate: Governance networks for public service delivery—panacea or puzzle? **Public Money & Management**, v. 41, n. 1, p. 1-2, 2020.

NICKEL, Elton Moura et al. Modelo multicritério para referência na fase de Projeto Informacional do Processo de Desenvolvimento de Produtos. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 17, n. 4, p. 707-720, 2010.

OLIVEIRA, Antonio Gonçalves de; PISA, Beatriz Jackiu. IGovP: índice de avaliação da governança pública-instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 5, p. 1263-1290, 2015.

PEIXE, Blênio Cezar Severo; DA ROSA FILHO, Celso; DE ABREU PASSOS, Gabriela. Governança pública e accountability: Uma análise bibliométrica das publicações científicas nacionais e internacionais. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 15, n. 36, p. 77-96, 2018.

PETERS, B.; PIERRE, Jon; **Governing complex societies: Trajectories and scenarios**. Springer, 2005.

SAAD, Joanna. The role of the creation and sharing of digital media content in participatory e-planning. *International Journal of E-Planning Research (IJEPR)*, **Raipur**, v. 1, n. 2, p. 1-22, 2018.

SANT'ANNA, Lindsay Teixeira et al. Intersections between collaborative governance and communicative action: an analytical proposal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 5, p. 821-837, 2019.

SANTOS, Rodolfo Rocha dos; ROVER, Suliani. Influência de la gobernanza pública en la eficiencia de la asignación de los recursos públicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 732-752, 2019.

SELLER, Enrique Pastor. Mechanisms for participation in the public system of social services in Spain: opportunities for the development of social work with a citizenist approach. **European Journal of Social Work**, v. 20, n. 3, p. 441-458, 2017.

SILVA, Marcus Vinicius Gonçalves. Índice de Governança Pública Municipal (IGovPMun): um instrumento de avaliação e controle social. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 11, n. 3, p. 795-821, 2022.

SIMIONE, Albino Alves; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Governança Participativa em Moçambique: Dinâmicas do Envolvimento dos Cidadãos na Gestão Municipal na Cidade de Xai-Xai. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 9, n.1, p. 64-74, 2017.

SOUZA, Rogério Oliveira de. Índice de governança pública municipal - IGovM: instrumento de gestão societal. 115f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e

Governança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública (PPGGP), Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Curitiba, 2018.

THANH, Su D.; CANH, Nguyen P. Local Governance: Impacts of Fiscal Decentralization on Government Size and Spending Composition in Vietnam. **Asian Economic Journal**, v. 33, n.4, p. 311-340, 2019.

TRANFIELD, David et al. Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review. **British journal of management**, v. 14, n. 3, p. 207-222, 2003.

ZAMBANINI, Marcos Eduardo et al. Governança e Desenvolvimento Local: análise do município de São José dos Campos. **Revista Metropolitana de Sustentabilidade**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 86-101, 2018.