

PROJETO DE POLÍTICA PÚBLICA BASEADA EM DADOS 2 - RECONHECENDO A ORGANIZAÇÃO E O SEU CONTEXTO DE ATUAÇÃO

AUTOR

Paulo Edson da Silva Rezende



PROJETO DE POLÍTICA PÚBLICA BASEADA EM DADOS 2 - RECONHECENDO A ORGANIZAÇÃO E O SEU CONTEXTO DE ATUAÇÃO

AUTOR

Paulo Edson da Silva Rezende

1ª Edição

UAB/CTE/UFMS

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA

Santa Maria | RS

2023

©Coordenadoria de Tecnologia Educacional – CTE.
Este caderno foi elaborado pela Coordenadoria de Tecnologia Educacional da
Universidade Federal de Santa Maria para os cursos da UAB.

PRESIDENTE DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Luiz Inácio Lula da Silva

MINISTRO DA EDUCAÇÃO

Camilo Sobreira de Santana

PRESIDENTE DA CAPES

Mercedes Maria da Cunha Bustamante

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA

REITOR

Luciano Schuch

VICE-REITORA

Martha Bohrer Adaime

PRÓ-REITOR DE PLANEJAMENTO

Rafael Lazzari

PRÓ-REITOR DE GRADUAÇÃO

Jerônimo Siqueira Tybusch

PRÓ-REITORA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

Cristina Wayne Nogueira

**COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM CIÊNCIA
DE DADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - UAB/UFSM**

Vânia Medianeira Flores Costa

COORDENADORIA DE TECNOLOGIA EDUCACIONAL

COORDENADORA DA CTE

Liziany Müller

CHEFE DA SUBDIVISÃO DE TECNOLOGIAS EDUCACIONAIS EM REDE (STER)

Victor Matheus Portela Ribeiro

CHEFE DA SUBDIVISÃO DE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA (SEAD)

Elizeu da Silva Costa Junior

COORDENADORIA DE TECNOLOGIA EDUCACIONAL

COORDENADORA DA CTE

Liziany Müller

ELABORAÇÃO DO CONTEÚDO

Paulo Edson da Silva Rezende

REVISÃO PEDAGÓGICA

Raiane da Rosa Dutra

Karine Josieli König Meyer

REVISÃO LINGUÍSTICA

Maria Carolina de Christo Lima

APOIO PEDAGÓGICO

Patrícia Nunes Pezzini

Raiane da Rosa Dutra

Karine Josieli König Meyer

EQUIPE DE DESIGN

Ana Caroline Alves Crema

Ana Luiza Mozzaquatro de Mattos

Marcel Santos Jacques

EQUIPE DE DIAGRAMAÇÃO

Ana Carolina Scherer Cipriani

Ana Caroline Alves Crema

PROJETO GRÁFICO

Ana Letícia Oliveira do Amaral



O conteúdo desta obra expressa a opinião do autor e seu teor é de sua inteira responsabilidade.

R467p Rezende, Paulo Edson da Silva
Projeto de política pública baseada em dados 2 [recurso eletrônico] :
reconhecendo a organização e o seu contexto de atuação / Paulo Edson da
Silva Rezende. – 1. ed. – Santa Maria, RS : UFSM, CTE, 2023.
1 e-book : il.

“Este caderno foi elaborado pela Coordenadoria de Tecnologia
Educativa da Universidade Federal de Santa Maria”
ISBN 978-85-64049-42-0

1. Política pública - projeto 2. Dados 3. Organização 4. Contexto
5. Atuação I. Universidade Federal de Santa Maria. Coordenadoria de
Tecnologia Educativa II. Título.

CDU 351

Ficha catalográfica elaborada por Lizandra Veleda Arabidian - CRB-10/1492
Biblioteca Central - UFSM



APRESENTAÇÃO

Caro (a) estudante,

A disciplina Projeto de Política Pública Baseada em Dados 2 - reconhecendo a organização e o seu contexto de atuação tem por finalidade apresentar a parte inicial de nosso projeto. Entender a importância da análise de cenários em formulação de propostas de políticas públicas com a utilização de dados.

No cenário atual, a utilização de dados é cada vez mais frequente, não apenas para formar bancos de dados, mas para servir de subsídios para elaboração de políticas públicas. Os dados precisam ser coletados e interpretados, de forma a serem utilizados como ferramentas de gestão.

É fundamental que gestores que elaboram propostas de políticas públicas tenham conhecimento sobre utilização de dados e sua equipe técnica seja capacitada na área de dados de forma a conseguir uma melhor e mais eficiente entrega de projetos.

Nesta disciplina, podemos perceber que a utilização de dados é utilizada em praticamente todas as fases, desde a identificação do problema até sua avaliação. Desta forma, pretende-se entregar ao futuro especialista em políticas públicas com o uso de dados uma estrutura capaz de possibilitar a elaboração de projetos para atender a gestores e formuladores de propostas de políticas públicas.

A disciplina está dividida em duas Unidades. Na primeira, daremos destaque para as três primeiras fases de nosso projeto, com uma descrição sucinta das demais. Na próxima disciplina deste assunto, teremos a continuidade do projeto, com o destaque para a elaboração final das propostas.

A primeira Unidade tem o objetivo de definir o problema, com clareza e embasamento. Para isso, podemos nos valer da coleta de dados. Com a definição do problema, precisamos colocá-lo na agenda governamental. Nesta fase de nosso projeto, teremos que convencer os tomadores de decisões a aceitar a nossa proposta. Com a entrada desta na agenda, começamos a formulação de alternativas.

Na segunda Unidade, o destaque fica por conta da análise de cenários, uma abordagem municipal, estadual e nacional, com uma parte dedicada a dados colhidos por projetos da UFSM.

Alguns questionamentos podem fazer parte de nossos estudos nessa disciplina, como por exemplo, como a análise de cenários influenciará em nossas propostas? Temos certeza que ao longo desta Unidade 2 encontraremos subsídios para responder não só este questionamento, mas outros que poderão surgir ao longo da elaboração da estrutura do projeto.

O objetivo geral desta disciplina é compreendermos como os dados coletados podem ser analisados, estruturados e transformados em informações valiosas para a formulação de políticas públicas.

Entendam que o problema proposto no início do projeto deve atender a dois públicos: o gestor que elaborou e a população que receberá o resultado de tudo que foi planejado.

O perfil do tomador de decisões tem que ser alinhado a estrutura do projeto, de modo que ele transmita confiança e segurança a todos os envolvidos. Utilize as ferramentas disponibilizadas nesta disciplina em seu Curso de Especialização em Ciência de Dados na Administração Pública, para formar uma base sólida não só para propostas, mas para mudanças em seu contexto de atuação.

Desejo que todos aproveitem bem o material disponibilizado, tenham um ótimo curso e realizem as três primeiras fases do projeto, sem qualquer tipo de dificuldade.

Esta disciplina terá sua complementação no semestre seguinte, onde será finalizada a elaboração do projeto e a apresentação de propostas e modelos.

Bons estudos!

ENTENDA OS ÍCONES



ATENÇÃO: faz uma chamada ao leitor sobre um assunto, abordado no texto, que merece destaque pela relevância.



INTERATIVIDADE: aponta recursos disponíveis na internet (sites, vídeos, jogos, artigos, objetos de aprendizagem) que auxiliam na compreensão do conteúdo da disciplina.



SAIBA MAIS: traz sugestões de conhecimentos relacionados ao tema abordado, facilitando a aprendizagem do aluno.



TERMO DO GLOSSÁRIO: indica definição mais detalhada de um termo, palavra ou expressão utilizada no texto.

SUMÁRIO

- ▷ **UNIDADE 1 – ESTRUTURA E CONTEÚDO DO PROJETO ·09**
- ▷ **Introdução ·10**
 - 1.1 Definição e identificação do problema ·11
 - 1.2 A inclusão do problema na agenda governamental ·15
 - 1.2.1 Qual a importância na Coleta de Dados neste momento? ·16
 - 1.3 Propostas para formulação de alternativas ·18
 - 1.4 Procedimentos de uma tomada de decisão ·20
 - 1.5 Implementação da Política Pública – pontos importantes ·21
 - 1.5.1 Implementação x Gestão de Pessoas ·22
 - 1.6 Fase conceitual da avaliação do projeto de Política Pública ·23
- ▷ **ATIVIDADES | UNIDADE 1 ·24**
- ▷ **UNIDADE 2 - ANÁLISE DO CENÁRIO ·25**
- ▷ **Introdução ·26**
 - 2.1 Cenário ·27
 - 2.2 Cenário nacional ou regional ·30
 - 2.2.1 Uso de dados como evidências para interpretação de cenários nacionais ·31
 - 2.2.2 Fontes disponíveis de dados para subsidiar a análise de cenários regionais ·32
 - 2.2.3 Algumas dificuldades encontradas no Cenário Municipal ·33
 - 2.3 Cenário das organizações ·35
 - 2.3.1 Onde podemos utilizar a coleta de dados no planejamento de cenários? ·36
- ▷ **ATIVIDADES | UNIDADE 2 ·40**
- ▷ **CONSIDERAÇÕES FINAIS ·41**
- ▷ **REFERÊNCIAS ·42**
- ▷ **SOBRE O AUTOR ·44**

1

ESTRUTURA E CONTEÚDO DO
PROJETO

INTRODUÇÃO

As políticas públicas vêm se consolidando a cada dia em um formato estruturado por fases, constituindo um processo dinâmico e circular, cada vez mais como um formato por várias fases e constituindo um processo dinâmico e estruturado. As fases são constituídas dos seguintes estágios: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação. Vocês podem encontrar outros formatos de ciclos, mas após a pesquisa de vários cenários, este formato apresentado é a melhor estrutura para formulação do projeto de políticas públicas baseado em dados.

A definição do problema é a primeira fase e pode ser considerada a principal, pois o projeto vai ser elaborado com a função de atender as expectativas da população ou público definido, com base nas ações definidas para sua solução.

O projeto precisa ser elaborado passando por todas as fases até sua implementação. Depois disso, faremos as avaliações do que foi implementado e se o resultado esperado foi atendido. Projetos podem chegar a fase final e não atender ao esperado. Cabe ao gestor do projeto uma previsão dessa situação, para que os recursos destinados não sejam em vão.

O gestor do projeto deve também entender o cenário onde o projeto será estruturado, interpretar as necessidades da população local, seu histórico de projetos já realizados ou não realizados e, principalmente, entender as especificidades do cenário atual. Às vezes, o que foi previsto de início já não atende mais ao esperado e precisamos realizar adaptações ou ajustes.

Para auxiliar em todas as fases do projeto, o gestor precisa utilizar os dados disponíveis ou criar bancos de dados próprios para a solução dos problemas. Se for seguido de forma clara e objetiva os passos aqui apresentados, o projeto de políticas públicas baseado em dados terá todos subsídios para alcançar o sucesso esperado.

1.1

DEFINIÇÃO E IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

O problema é a primeira situação que o gestor público deve analisar. Ele é o marco inicial do projeto e pode já estar identificado na gestão atual ou ainda surgir após uma análise inicial. Na visão de Gonçalves (2017), um problema é a discrepância entre o *status quo* de uma situação ideal, a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública. Nesse contexto, os atores seriam os partidos políticos, os agentes políticos e as organizações não governamentais, os quais teriam a preocupação de identificar os problemas públicos.

Antes de colocarmos o problema na mesa, precisamos realizar uma avaliação de onde ele surgiu, podemos realizar uma análise “*ex ante*”. Essa análise nos proporcionará, fundamentalmente uma resposta ao problema que foi definido. Deste modo, as propostas de políticas públicas podem dar a sociedade a resposta esperada, como por exemplo, menor utilização de recursos públicos. Assim, podemos detectar erros posteriores de formulação, erros de desenho que, com maior estudo, poderiam ser previstos.



TERMO GLOSSÁRIO: análise *ex ante* – tipo de análise realizada no início de sua implementação, com o objetivo de avaliar o problema na sua origem.

A análise *ex ante* visa orientar a decisão dos gestores, de modo que a alternativa escolhida seja a mais efetiva, eficaz e eficiente possível. Podemos montar um modelo de roteiro para elaboração de uma análise *ex ante*, o qual visa reunir peças para uma melhor definição do problema. Segue um exemplo:

- 1º deve ser feito um diagnóstico do problema;
- 2º uma caracterização da proposta de política pública, onde podemos inserir as ações, os objetivos, o público-alvo e os resultados esperados;
- 3º realizar uma estratégia de implementação, monitoramento, avaliação e controle;
- 4º análise de custo benefícios;
- 5º previa de possíveis impactos financeiros e orçamentários.

Nessa análise, com a identificação do problema que necessite a intervenção do Estado, é importante propostas efetivas que sejam possíveis de realização. É necessário a previsão de gastos, mesmo que nesta fase seja impossível a sua implementação, devem ser medidos o mais próximo da realidade.

Este levantamento deve ser apresentado ao tomador de decisão. Nesse momento, devemos ter em mente que a coleta de informações que dão suporte a análise *ex ante* deve ser muito bem realizada, para não causar um efeito contrário na decisão do gestor público.

O Decreto Nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, em seu art. 30, estabelece que juntamente com a exposição de motivos deverão ser enviados os pareceres de méritos dos órgãos envolvido. Já em seu art. 32, define que os pareceres devem ser enviados com a análise do problema que o ato/proposta pretende solucionar e os objetivos que se pretende alcançar.



INTERATIVIDADE: podemos aprimorar o assunto sobre o Decreto Nº 9.191 em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/d9191.htm.

Após feita a análise *ex ante*, devemos partir para o diagnóstico do problema que se pretende resolver. A parte da problematização deve ser realizada de forma a garantir que a política pública tenha uma formação sólida, adequada e consistente.

A identificação do problema é muito importante, pois ao longo da execução, precisamos monitorar, pode ocorrer em alguns casos, de ser extinto, ser resolvido ou mudar de direção. Nessa fase de identificação, podemos utilizar uma ferramenta chamada *Brainstorming*, “uma tempestade de ideias”, visando levantar subsídios para a origem do problema. Podemos reunir a população local, onde o problema está inserido, gestores e especialistas, para ouvir as partes e elaborar um relatório das sugestões.



SAIBA MAIS: Brainstorming é uma maneira de solucionar problemas com a participação de todos os envolvidos. É fundamental que todos os envolvidos nos processos participem, já que boas soluções podem vir de pessoas que têm contato direto com a população ou com a proposta a ser implantada.

Outro método para auxiliar na identificação, pode ser a utilização da **Ferramenta 5W2H** que consiste em responder sete perguntas. A figura 1 mostra um exemplo de diagrama estruturado nas questões da matriz 5W2H.



SAIBA MAIS: 5W2H – é uma ferramenta que possibilita uma verificação das atividades, dos prazos e das ações de todos os envolvidos em um projeto.

1º pergunta: O quê? (*What?*) A resposta à primeira pergunta é o objetivo projeto, ou seja, aquilo que será feito.

2º pergunta: Por quê? (*Why?*) Sua resposta é a justificativa do projeto. Por que será feito? O que acontece se não fizermos? Pode ser eliminado?

3º pergunta: Onde? (*Where?*) Esta corresponde à abrangência do projeto. Onde ele será realizado? Por que será feito neste lugar? É o melhor local para se fazer?

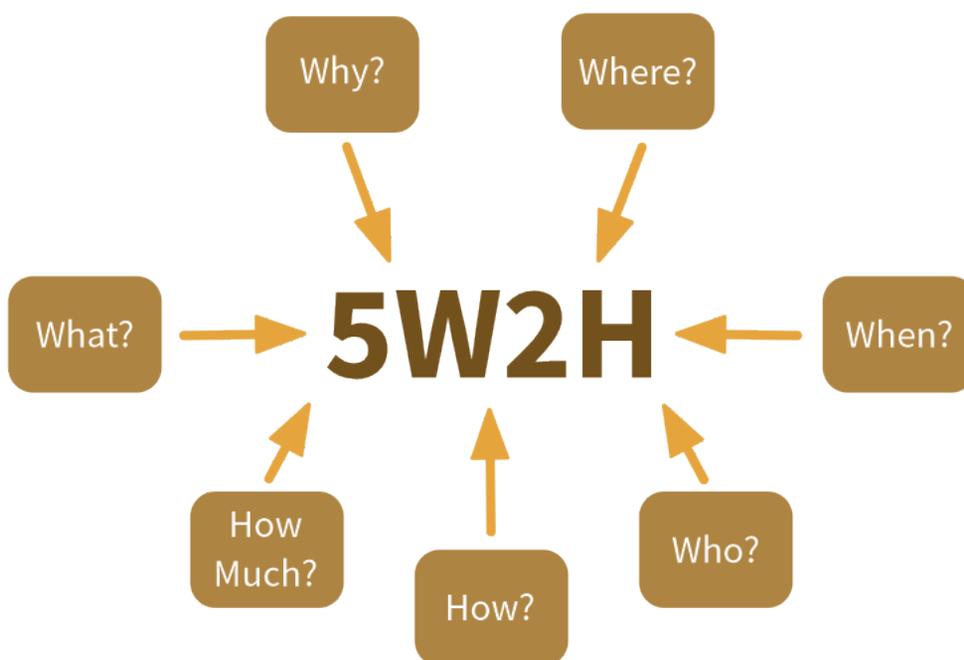
4º pergunta: Quando? (*When?*) A quarta está relacionada ao momento da realização. Quando será feito? Porque será feito neste momento? Quanto tempo leva para ser feito? Poderia ser feito em outro momento?

5º pergunta: Quem? (*Who?*) Corresponde ao responsável pelo projeto. Por que será feito por essa pessoa ou organização? Poderia ser substituída por outra?

6º pergunta: Como? (*How?*) Neste momento é onde detalhemos o método para realizar projeto. Por que será feito deste modo? Não haveria outro jeito de fazer?

7º pergunta: Quanto custa? (*How much?*) Devemos analisar os recursos que serão disponibilizados, de onde virão e como solicitar para complementar estas questões. Qual o custo do projeto. Quanto custará para fazer?

FIGURA 1 – diagrama estruturado nas questões da da Matriz 5W2H



FONTE: Elaborado pelo autor, 2023.

É importante analisarmos e entendermos as políticas públicas como soluções estruturadas que tem como objetivos a solução de problemas coletivos. Ao analisarmos um problema, não quer dizer que deixamos os demais de lado, mas que este precisou ser resolvido em primeiro.

A abordagem das propostas de políticas públicas, partindo desse modelo, análise *ex ante*, diagnóstico de problemas, exige do gestor uma interação maior com especialistas e diálogos com a sociedade.

A parte crucial para apurarmos o problema é a apresentação de evidências acerca de sua importância no cenário nacional. Nesse momento, a coleta de dados auxiliará na elaboração de indicadores quantitativos sobre o problema, permitindo, desta forma, contemporizarmos a fase anterior a implantação. O uso desses dados compilados em evidências permitirão fundamentar a tomada de decisão, sendo a parte que potencializará os resultados.

Para Vieira (2018), os gestores que formularão as propostas podem se valer do uso de gráficos e tabelas, formados a partir de indicadores quantitativos. É importante que as fontes de dados possam ser avaliadas por outros analistas de políticas públicas, com o intuito de dar maior credibilidade as evidências encontradas.

Segundo Dagnimo (2009), o problema pode ser interpretado de duas maneiras: estruturado e quase estruturado.

- estruturado, quando é possível enumerar todas as razões que o compõem ser possível de interpretação e ainda o público-alvo ter acesso à solução deste.
- quase estruturado, quando é possível enumerar poucas ou quase nenhuma das razões que o compõe, suas soluções ainda são expectativas e é visto com restrições por outros agentes.

TIPOS DE PROBLEMAS

1. uma ameaça, um perigo potencial que pode agravar uma situação;
2. uma oportunidade, uma possibilidade de abertura de novas demandas;
3. um obstáculo, uma deficiência na administração que pode ser questionada por outros atores;
4. ao tempo, se são atuais ou potenciais;
5. quanto a governabilidade, referindo-se ao controle, podendo ser total, baixo e fora de controle;
6. à abrangência, se está no âmbito nacional, local, específico, estadual ou municipal;

Vamos perceber que um problema passa a existir quando temos uma situação adversa acontecendo e ela acaba se tornando o foco de um interesse da sociedade. Devemos entender que as causas dos problemas podem ser diversas, dentro de uma mesma realidade. Para compreender uma situação que me afeta, é interessante que eu entenda a situação do outro, entender o que ele pensa, não só do problema, mas também da minha pessoa. Quanto maior for nossa capacidade de entender os problemas dos outros, melhor será nossa capacidade de resolução.

1.2

A INCLUSÃO DO PROBLEMA NA AGENDA GOVERNAMENTAL

A agenda é um conjunto de problemas ou temas considerados importantes em um determinado cenário público. Pode ser o resultado de uma ação política, de movimentos sociais, partidos políticos, entre outros. Diante de um grande número de acontecimentos que merecem atenção do governo, estes devem ser colocados na mesa em ordem de prioridade.

Há alguns temas que preocupam constantemente diversos atores políticos e sociais, que são comuns a todos os governos. São conhecidos como “**agendas sistêmicas**”. Nesse primeiro modelo, os temas despertam interesse da opinião pública, necessitando de uma ação concreta do Estado. No país, por exemplo, questões como desigualdade social, violência, degradação ambiental e o desenvolvimento econômico e social compõem a agenda sistêmica, pois afetam toda a sociedade, independentemente de partidos ou governos.

Nem todos os temas que despertam interesse do Estado fazem parte das preocupações da sociedade, ou seja, nem todos os temas presentes na agenda sistêmica farão parte da atenção governamental.

Temos a “**agenda governamental**”, nosso segundo modelo, que é específica de um determinado governo e prioriza temas que devem ser resolvidos em seu mandato. Sendo sua formulação dependente de projetos políticos, mobilização social, crises conjunturais e ainda das oportunidades políticas.

Um terceiro tipo de agenda, a “**agenda de decisão**”, compreende uma lista de problemas a serem resolvidos, a curto e médio prazo, não só pelo governo, mas pelos poderes constituídos, incluindo o judiciário.

A formação da agenda é afetada por dois tipos de atores:

- **atores governamentais:** abrange o presidente da República, funcionários públicos de carreira, diplomatas, políticos eleitos e nomeados, governadores, prefeitos, empresas públicas e organizações governamentais.
- **atores não governamentais:** grupos de pressão, instituições de pesquisa, acadêmicos, consultores, organismos internacionais, sindicatos e associações civis, entre outras.

Na visão de Gonçalves (2017), a agenda é definida de três maneiras:

- **política:** que é formada pelo conjunto de problemas ou temas que a comunidade política identifica como possibilidade de intervenção pública;
- **formal:** conhecida como institucional, onde são elencados os problemas públicos já definidos para enfrentamento;
- **mídia:** lista de problemas que recebe atenção pelos meios de comunicação, que pode ser colocado em pauta devido ao poder de influência que a mídia possui.

Questões que devem ser avaliadas para que os temas permaneçam na mesa de decisões e não saiam da agenda

- a) viabilidade técnica – o tema em questão é possível de implementação?
- b) aceitação por especialistas – o tema foi analisado por demais especialistas no assunto?
- c) custos viáveis – a resolução do problema implica custos que podem ser antecipados?
- d) aceitação pelo público em geral - a solução para o problema é aceita pela comunidade política?
- e) receptividade por parte dos tomadores de decisão - a solução é aceita pelos políticos eleitos e gestores ligados ao assunto?

Diante do grande volume de decisões e a problemática da conciliação de todos os assuntos, a definição das prioridades depende da maneira que os tomadores de decisão interpretam os problemas. Os temas e questões levantadas se tornam entraves após despertarem os interesses dos gestores por meios de mecanismos básicos, como por exemplo “os indicadores”, que podem ser taxas de mortalidade infantil, variações em folhas de pagamentos de servidores, evolução do déficit público, custos de programas sociais, entre outros.

Outro grupo de mecanismos compreende eventos de grande magnitude, como por exemplo, desastres naturais, crises, ou outro assunto de grande impacto. Para formulação destes indicadores, podem ser utilizados dados quantitativos capazes de demonstrar a existência de uma situação e atuação governamental. Os dados levantados devem ser utilizados para auxiliar os temas na agenda, onde muitos gestores públicos se beneficiam do uso de dados para reforçar seus discursos, posicionamentos e defesa de interesses.

Os indicadores são de grande importância nestas fases iniciais do ciclo das políticas públicas, pois neste momento os atores diante às demandas sociais definem quais são as prioridades e desenham as soluções.

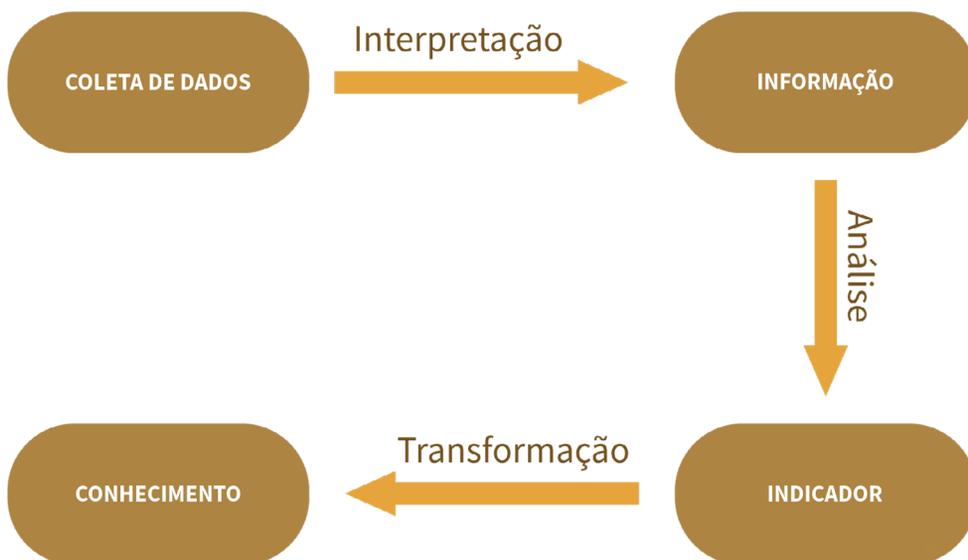
1.2.1 Qual a importância na Coleta de Dados neste momento?

Os dados são os instrumentos que permitirão a identificação e a medição de aspectos relacionados a um determinado problema, fenômeno ou tema, bem como o resultado da intervenção de uma proposta de política pública.

Podem ser analisados e transformados em indicadores, onde serão utilizados como recursos metodológicos, meios auxiliares da interpretação da realidade com um olhar mais operacional.

Os indicadores possibilitam conhecer a situação a qual necessita de modificações, estabelecer prioridades, escolher com maior clareza os beneficiários, identificar os objetivos e transformá-los em metas. Na figura 2, um esquema da coleta e transformação dos dados em informações, as quais são utilizadas para colocar os temas na agenda política.

FIGURA 2 – Coleta e transformação dos dados em informações.



FONTE: Elaborado pelo autor, 2023.

1.3

PROPOSTAS PARA FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS

Após a definição do problema e este ter entrado na agenda, iniciamos a construção e combinação de soluções. A formulação destas soluções passará agora para a fase de estudos estratégicos, estabelecimento de objetivos e possíveis consequências a cada alternativa escolhida.

A sua formulação se desenvolve por meio de estudos, formais ou informais sobre os benefícios e consequências de cada uma alternativa disponível. É o momento em que os gestores, analistas de políticas públicas e demais envolvidos no processo debatem as prévias dos resultados almejados.

Nesta fase, as ideias são organizadas e alocados os recursos e ouvidos especialistas para a formulação de estratégias. Aqui os gestores criam propostas e se iniciam os debates.

Segundo Gonçalves (2017), os formuladores de propostas de políticas públicas tendem a buscar soluções que façam pequenas alterações em projetos já existentes sem alterar a estrutura básica montada. As novas alternativas, apesar de serem fundamentais, têm mais chances de serem rejeitadas, pela falta de estudos sobre sua eficácia.

Nesse modelo, realizar alterações é menos arriscado que iniciar uma nova proposta diante de cenários de incertezas, uma vez que implicam em maiores riscos por envolver mudanças orçamentárias e na realidade da sociedade. Assim, ao propor alternativas, é mais conveniente, com acordos mais rápidos e uma redução em pontos de disputas na implementação de novas propostas.

Algumas alternativas podem surgir de experiências e boas práticas realizadas em outros locais, por diferentes gestores. Desta forma, a proposta pode requerer apenas ajustes, entre as jurisdições ou entre as organizações, podendo esse ajuste ser realizado em quatro etapas: a) decompor uma alternativa em seus componentes essenciais; b) identificar projetos diferentes para os componentes; c) rearranjar os projetos em alternativas; d) selecionar as combinações que parecem mais promissoras.

As alternativas para propostas de atuação governamental são debatidas em um ambiente altamente competitivo, devido à participação de atores governamentais e não governamentais. Os meios com que os governos têm à disposição para lidar com esses problemas é parte relevante dos debates.

Nesta fase, as comparações entre alternativas são inevitáveis, assim como a manutenção do *status quo*, “o estado atual”. Em grande parte das organizações públicas, diante de suas complexidades, a inércia, a burocracia e as metas conflitantes tendem para a preservação do *status quo*.



SAIBA MAIS: *status quo*, no campo político pode ser definido como o “estado das coisas”, à situação existente ou ao estado de coisas estabelecido

Podemos nos valer de três técnicas para elaboração de alternativas

→ **Projeções:** suposições que tem como base analisar tendências presentes ou passadas identificadas a partir de dados apresentados em forma de séries temporais (uma coleção de observações feitas sequencialmente ao longo do tempo).

As bases para coleta de dados são em fatos passados ou atuais de política pública ou entre setores similares. Dependendo de fontes seguras e informações quantitativas e qualitativas, como tendências de crescimento populacional, de crescimento econômico, na arrecadação tributária, entre outros.

→ **Predições:** são baseadas em aceitações de teorias, projeções ou analogias, tentam realizar previsões das consequências da escolha de determinadas alternativas de propostas de políticas públicas. Sendo uma proposta de caráter teórico-dedutivo, partindo de situações já finalizados para previsões de resultados. Nessa técnica podemos realizar a “teoria dos jogos”, estimativas de eficiência, programação linear, árvores de decisão ou programação linear.

→ **Conjecturais:** são criadas a partir dos nossos gostos e percepções individuais, com avaliação de aspectos intuitivos ou emocionais.



SAIBA MAIS: teoria dos jogos: evidencia os resultados dos processos de interação estratégica entre jogadores que escolhem diferentes ações e condutas na tentativa de obter máximos retornos.

Diante do que expomos acima, para uma formulação de alternativas com efetividade, devemos reunir todos os atores envolvidos na elaboração da proposta e ainda os interessados no processo. Enfim, temos muitas alternativas para propostas de políticas públicas, onde alguns fatores como falta de tempo, dados/informações e recursos, acabam por dificultar toda uma análise mais detalhada. Desta forma, devemos diminuir a quantidade de alternativas possíveis, realizando uma triagem das propostas mais estáveis e seguras. Para esta atividade, podemos selecionar:

- por categorias e listas exclusivas;
- definir as básicas ou complexas;
- fazer comparações entre seus impactos e custos

Faremos nestas três próximas fases uma breve introdução dos assuntos e abordaremos com mais detalhes na próxima disciplina: Projeto de política pública baseada em dados 3 - descrevendo o impacto esperado e planejando a implementação e avaliação da política.

1.4

PROCEDIMENTOS DE UMA TOMADA DE DECISÃO

A tomada de decisão são ações que podem ser realizadas tanto na vida pessoal quanto na profissional. No ciclo das políticas públicas, ela se torna uma fase muito importante. Ela é tomada após a formulação e agora representa o momento em que os gestores escolhem as alternativas para enfrentamento do problema.

O processo de tomada de decisão pode variar entre os gestores e os contextos onde eles atuam. Por exemplo, cada país tem um arranjo institucional e organizacional diferente, assim como seus procedimentos operacionais. Mesmo assim, todos impactam no processo de tomada de decisão. Estes processos também podem ser influenciados pela pessoa do gestor, a partir de seu conhecimento técnico ou histórico.

O resultado desses fatores em cenários diferentes e contextos diferentes responderão de formas distintas aos interesses da sociedade, que esperam por uma proposta que seja adequada às suas necessidades. No entanto, os gestores possuem motivações e padrões de comportamento na criação e estruturação, podendo ser um elemento de previsibilidade de suas escolhas.

Na próxima disciplina, vamos falar um pouco sobre quais os requisitos para o uso correto de dados na tomada de decisão e um pouco sobre as leis que amparam a segurança das informações utilizadas para tomada de decisão.

1.5

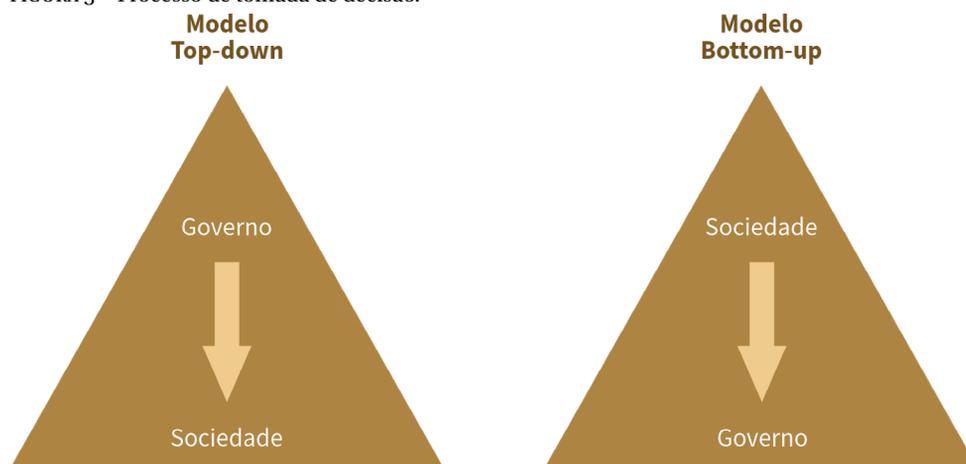
IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA – PONTOS IMPORTANTES

A fase de implementação é um processo que passa por vários estágios que compreendem diversas decisões para execução de uma decisão básica, definida na fase anterior. Ela compreende o conjunto dos elementos e atividades que acontecem após as diretrizes de uma proposta de política pública, incluindo além dos esforços para administrá-la, seus possíveis impactos sobre a sociedade.

Fase de implementação é quando tiramos tudo que está no papel e colocamos em prática e, por isso, necessita passar por vários estágios e deve ser constantemente monitorada. Muitos projetos no papel são perfeitos, mas quando implementamos, podem acontecer alguns imprevistos e estes devem ser resolvidos por seus gestores. As vezes encontramos gestores que nem sempre são os implementadores dessas propostas. Assim, o acompanhamento deve levar em consideração a existência de uma percepção precisa a respeito da proposta.

A fase de implementação está baseada em dois modelos, de cima para baixo (*top-down* - um modelo centralizado que é realizado do governo para a sociedade) e o modelo de baixo para cima (*bottom-up*, descentralizado, sendo da sociedade para o governo). Estudaremos mais detalhes na nossa próxima disciplina. Observe que, na figura 3, o processo de tomada de decisão está no topo da pirâmide ou na base da pirâmide, simbolizando os modelos *top-down* e *bottom-up*.

FIGURA 3 – Processo de tomada de decisão.



FONTE: Elaborado pelo autor, adaptado de GONÇALVES (2017).

A análise desta fase de implementação possibilita uma visualização a partir de dados estruturados (estatísticos ou de pesquisa), de entraves ou falhas, que geralmente aparecem quando iniciamos uma implementação. Também podemos observar os possíveis erros cometidos na fase de definição do problema, que podem ter sido mal interpretados ou mal formulados.

Todo o processo deve ser gerenciado, todos os atores envolvidos devem ser capazes de interpretar os elementos que motivaram o início do processo e solicitar a cooperação da população, que é a parte integrante do processo.

1.5.1 Implementação x Gestão de Pessoas

As atividades relacionadas à gestão de pessoas são fundamentais para o desenvolvimento de qualquer organização, seja pública, seja privada. As cobranças impostas aos novos gestores do setor público, fruto da facilidade do acesso à informação, estão aumentando gradativamente devido à exigência da sociedade por mais informações e prestações de conta relativas à utilização dos recursos públicos.

Desta forma, precisamos entender um pouco de gestão de pessoas para facilitar a implementação de uma proposta de política pública. Muitas vezes a resistência da implementação parte de dentro da própria organização, seja por falta de conhecimento, seja por discordar das ações dos gestores.

A maneira pela qual uma organização estabelece sua forma de gerenciar e orientar as pessoas no trabalho facilita enormemente o cumprimento de seus projetos. Esta organização deve definir princípios, estratégias, políticas e práticas ou processos de gestão. Por meio desses mecanismos, a organização implementa diretrizes e orienta os estilos de atuação dos gestores e dos seus servidores.

Dois princípios que devem ser considerados nas organizações para facilitar a implementação de propostas em políticas públicas são:

- **PRINCÍPIO DA LIDERANÇA** - A melhor forma de administrar uma organização é por meio da colaboração de muitas pessoas, procurando a todo momento disseminar conhecimento. A essência de uma proposta concreta está na escolha de líderes que dela se inspira. Tenha orgulho e consiga contagiar toda a equipe.
- **PRINCÍPIO DAS PRÁTICAS DE GESTÃO** – Este princípio engloba uma série de requisitos para seu cumprimento.
 - a) Comunidade: aproximação aos anseios da sociedade;
 - b) Competências: os servidores serão selecionados em função de complementaridade de competências;
 - c) Confiança: a confiança resulta na autonomia cedida ou transferida para cada um dos indivíduos;
 - d) Coesão social: participação do servidor com mais frequência nas ações da organização, fazendo com que haja uma parceria na procura dos resultados;
 - e) Comunicação transversal: centrada na sociedade para facilitar a comunicação a todos os níveis da organização. Todos devem focar na proposta para a sociedade.

1.6

FASE CONCEITUAL DA AVALIAÇÃO DO PROJETO DE POLÍTICA PÚBLICA

A avaliação de políticas públicas está relacionada com uma série de valores e conceitos sobre a realidade social que são compartilhados pelos principais gestores do governo e que tem a função de informar qual proposta é viável ou não. Esses valores e conceitos fornecem os subsídios e os termos do debate sobre as propostas de políticas públicas, alinhados a agenda pública que surgiu de um problema público.

Segundo Matias (2020), os processos de avaliações das políticas públicas são realizados por meio de modelos e conceitos, que devem obrigatoriamente levar em consideração o contexto social, político e econômico. No debate sobre esses modelos, constata-se a existência de distintas formas de abordagem.

Se considerarmos que as políticas públicas são uma ação do Estado junto a uma parcela da sociedade, esta deve ser avaliada sistematicamente, considerando sua importância e modelagem às necessidades sociais. Em uma avaliação, devemos não só medir, calcular, comparar ou reduzir algo, mas promover sua interpretação com determinada ação, tendo como referência determinado valor, com dos atores envolvidos. A avaliação deve ter como objetivo indicar os resultados tanto positivos quanto negativos e as suas distorções, com a intenção de permitir o seu aperfeiçoamento ou reformulação.

Os fatores culturais devem ter uma análise bem detalhada, pois são elementos importantes no processo das políticas públicas. A população vem construindo esses dados culturais ao longo da história, oriundos de uma determinada sociedade, que resultam em processos diferenciados de representações, de aceitação, de rejeição, de incorporação das conquistas sociais.

É na questão cultural que se localiza, em geral, a explicação quanto ao sucesso ou fracasso de uma política ou programas elaborados; e também quanto às diferentes soluções e padrão adotados para ações públicas de intervenção, (MATIAS, 2020).

ATIVIDADES | UNIDADE 1

Em relação ao que foi estudado na unidade 1, responda às seguintes questões:

- a) Na fase de Implementação, você aprendeu o conceito de uma ferramenta chamada *Brainstorming*, “uma tempestade de ideias”. Crie um problema hipotético e dê soluções utilizando essas ferramentas.
- b) Outra ferramenta que você aprendeu foi a matriz 5W2H. Essa ferramenta pode possibilitar a você uma verificação prévia de uma situação problema. Pense em um problema público de sua região e disponha no formato da matriz 5W2H.
- c) Explique o que seriam os modelos: *top-down* e *bottom-up* da fase de implementação.
- d) Na sua opinião, com base no conteúdo desta disciplina, qual o fator mais importante para a tomada de decisão.

2

ANÁLISE DO CENÁRIO

INTRODUÇÃO

O gestor do projeto deve também entender o cenário onde o projeto será estruturado, interpretar as necessidades da população local, seu histórico de projetos já realizados ou não realizados e, principalmente, entender as especificidades do cenário atual. As vezes o que foi previsto de início já não atende mais ao esperado e precisamos realizar adaptações ou ajustes.

Nesta Unidade, vamos abordar o tema “cenário”, como uma mesa onde as decisões serão tomadas e, nela, precisamos colocar todas as informações coletadas e analisadas, de modo que este seja o mais próximo da realidade.

Depois dessa análise geral, precisamos compreender o ambiente local, municipal, estadual e até mesmo nacional. Os cenários podem variar de um contexto a outro.

No capítulo 2, vocês compreenderão que as evidências são importantes para a construção de indicadores e estes podem ser transformados em tabelas e gráficos, para uma melhor compreensão. Prosseguindo nesse assunto, temos uma abordagem da matriz SWOT, onde o gestor pode analisar as forças, fraquezas, oportunidade e ameaças de seu projeto. Apesar da aplicação desta matriz ser mais presente nas organizações privadas, as instituições públicas, seguindo um modelo da nova administração, entenderam que sua utilização se faz necessária.

Para auxiliar em todas as fases do projeto, o gestor precisa utilizar os dados disponíveis ou criar bancos de dados próprios para a solução dos problemas. Se for seguido de forma clara e objetiva os passos aqui apresentados, o projeto de políticas públicas baseado em dados terá todos subsídios para alcançar o sucesso esperado.

2.1 CENÁRIO

Estamos em um ambiente que muda rapidamente e com grande intensidade. Isto pode causar interferências na implementação de projetos de políticas públicas. É importante que os gestores estejam atentos e capacitados, para entender essas mudanças que podem surgir no comportamento da população, das empresas e do governo. A administração sendo pública ou não, precisa analisar detalhadamente o cenário, prever e prevenir fatores negativos que possam causar impactos em suas decisões. Nesse momento, a análise do cenário é fundamental.

Ao iniciarmos este estudo sobre “cenários”, precisamos entender que algumas vezes trataremos pontos mais específicos da administração privada, mas que são fundamentais para a administração pública de eficiência. No entendimento de Coelho (2009), entre administração de empresas e a administração pública existe, no mínimo, o substantivo administração em comum, o que indica que ambas não devem ser consideradas como campos de reflexão e ação inteiramente separados.

Estudar os cenários permite uma visualização maior das estratégias e uma visão comum entre as maneiras possíveis para um futuro próximo. Para Starec (2012), a inteligência competitiva nesse momento se faz presente por meio da identificação e análise dos sinais que prenunciam eventos que tragam implicações estratégicas para o posicionamento dos gestores públicos. Deste modo, os gestores podem tomar decisões mais estratégicas e eficazes.

Alguns fatores são essenciais para um planejamento eficaz por cenários, como: criação e manutenção de redes de inteligência internas e externas; domínio das ferramentas de análise estratégica e desenvolvimento de produtos que comuniquem as mudanças nos ambientes de negócios de forma concisa, precisa e direta aos executivos.

Para Vilela (2020), a gestão estratégica é um tema em debate no governo brasileiro, fundamental para governança pública, sendo um processo contínuo de tomada de decisão que envolve a definição dos objetivos e dos meios para alcançá-los, influenciando diretamente o resultado de políticas, programas e organizações públicas. A análise do cenário fundamentará todas as estratégias, sendo importante para a concepção do **Planejamento Estratégico**, onde sua função é analisar contextos internos e externos, no qual o projeto será implementado, bem como identificar fatores futuros, possibilitar uma visão mais ampla do cenário atual, dando mais subsídios para tomada de decisão.



SAIBA MAIS: O Planejamento Estratégico defini o melhor caminho a ser seguido por uma organização

A confirmação da governança pública, de acordo com o **Decreto n.º 9.203/2017**, aprimora os sistemas de gestão estratégica, de gestão de riscos, de monitoramento e de avaliação de programas e políticas públicas. Os avanços no

campo da tecnologia permitem compartilhar, analisar, visualizar dados coletados e informações, de uma maneira mais simples e rápida, melhora a cada momento a visualização de cenários de atuação. O cenário é uma descrição mais detalhada e consistente de um futuro, sendo formado de maneira disciplinada, criativa e, principalmente, baseado em dados de fatos futuros, reunindo elementos qualitativos e quantitativos. Uma das finalidades do cenário é fornecer elementos para tomada de decisão no presente sobre um posicionamento estratégico no futuro. O cenário procura fornecer respostas a questões estratégicas, sendo construído em torno de uma análise da organização pública.

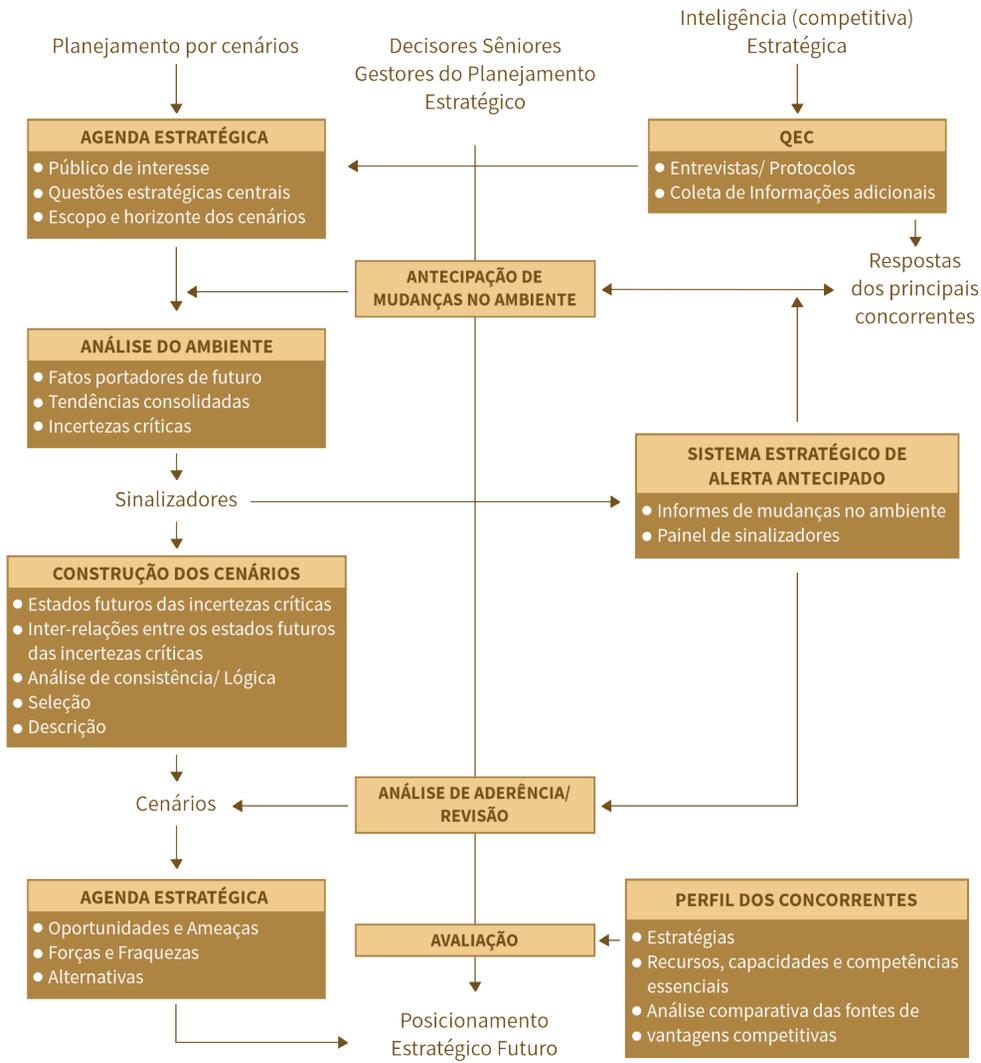


SAIBA MAIS: Decreto Nº 9.203/2017, dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Segundo Neto (2021), os dados de fatores futuros são elementos centrais para a construção dos cenários e devem ser divididos entre tendências e incertezas, de acordo com o grau de previsibilidade e ainda com seu grau de impacto na organização pública. As tendências representarão trajetórias e desdobramentos futuros para a análise prospectiva do objeto da cenarização. Enquanto as incertezas requerem a conjectura de diferentes estados possíveis no futuro, elas fornecerão as direções do cenário.

Dados de fatores futuros podem ser coletados tanto de ambientes macroeconômicos quanto de microeconômicos. Quando macroeconômicos, estão relacionados com dados de fatores políticos, econômicos, sociais, tecnológicos, ambientais e legais ou regulatórios. Os dados microeconômicos podem surgir de fatos internos das organizações, como salários, alugueis, e outros. Na figura 4, podemos verificar um modelo de integração de processos de inteligência, com utilização de dados, com o planejamento de cenários.

FIGURA 4 – Integração dos processos de inteligência com uso de dados ao planejamento por cenários.



FONTE: Starec, 2012.

2.2

CENÁRIO NACIONAL OU REGIONAL

No Brasil, os problemas sociais apresentados hoje vêm de longa data. A história das políticas públicas no país vem desde a fase da industrialização e modernização. No início da industrialização, apenas algumas categorias de trabalhadores podiam contar com direitos básicos de proteção social, assistência médica e previdência social. Como esses direitos foram sendo conquistados, determinou-se os níveis de desigualdade social entre os brasileiros, assim como a exclusão de vários cidadãos de lutas por um futuro ainda incerto.

A partir dos anos 60, após lutas pela democracia e direitos sociais, a proteção social do Estado foi sendo vagarosamente ampliada. Com um aumento desses benefícios, o orçamento público teve que ser ampliado, porém, as demandas sociais somente ganharam maior importância a partir dos anos 80, com a **Constituição de 1988**. Encontramos em seu art. 1 a defesa de seus princípios fundamentais como: soberania nacional, cidadania, dignidade da pessoa, valores sociais voltados ao trabalho, livre iniciativa da pessoa humana e diversidade de opiniões.



SAIBA MAIS: Constituição de 1988, foi um marco na democracia brasileira porque determinou a proteção de diversos direitos e garantias fundamentais a todos os cidadãos. Leia mais em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.

Com esse cenário, pós promulgação da Constituição de 1988, as políticas públicas tiveram maior relevância, pois serviam como um fator de estímulo ao crescimento econômico e crescimento de uma determinada região, além de fortalecer as ideias do regime democrático que, por sua vez, são um conjunto de ações, programas e decisões tomadas pelo governo, com a finalidade de solucionar os problemas da sociedade. Para atender as essas demandas da população, é preciso termos o entendimento que os processos de propostas de políticas públicas, necessitam de investimentos contínuos e, muitas vezes, específicos, como educação, saúde, segurança e habitação.

Essa breve introdução sobre as demandas sociais vem a ratificar a importância de uma Administração Pública consciente e eficiente. Não adianta atender a todos os problemas públicos sem termos recursos para realizá-los. A maneira como os gestores públicos lidam com os recursos deve ser cada vez mais racional, não podemos ter aquela velha visão de que o país tem recursos infinitos e deixar o problema para o próximo governante. Felizmente, esse modelo vem mudando, assim como a maioria dos gestores encaram os problemas, fruto de uma maior cobrança da população e mais fiscalização dos órgãos públicos.

A administração pública vem passando por transformações em busca de uma gestão mais profissional, com maior eficiência em sua gestão e ainda efetividade na sua forma de atuação, buscando uma administração que estabelece o foco

no atendimento as demandas sociais e nos resultados para a instituição. Nesse cenário, existe necessidade de melhor utilização dos recursos, aumento da qualidade dos serviços e uma busca pela participação da sociedade nas decisões.

Para Lima (2015), a nova administração pública tem um perfil gerencial, o qual é exigido foco no usuário-cidadão e busca de efetividade através de gerenciamento e controle dos resultados. Nesse modelo, os cidadãos são, ao mesmo tempo, acionistas e beneficiários das ações, o que faz suas demandas serem mais decisórias. Ainda na visão do autor, a gestão pública possui hoje contornos “competitivos” típicos do setor privado, incorporando uma terminologia até então pouco utilizada no setor público.

A transparência vem ganhando cada vez mais destaque no cenário nacional, sendo uma exigência constante da sociedade com afirmações cada vez maiores de um princípio democrático. É uma ferramenta importante que, quando aplicada de forma consistente, ajuda a combater a corrupção, melhorar a governança e promover a *accountability*. A *accountability* une formas de incentivo e responsabilização com a prestação de contas à sociedade.



SAIBA MAIS: *accountability* na administração pública, tem como objetivo reduzir os riscos da concentração de poder e garantir que a população participe da tomada de decisão dos governos.

2.2.1 Uso de dados como evidências para interpretação de cenários nacionais

Hoje os dados vêm ganhando um papel muito importante no cenário tanto regional quanto nacional ou internacional. Cada vez mais inúmeras tecnologias possibilitam inovações e são totalmente baseadas em dados e no conhecimento por eles gerados. O cenário hoje é de transformação digital.

Segundo Shikida et al. (2019), os dados não são dados, não caem do céu, prontos ou perfeitos para utilizá-los. Na opinião deste autor, são os resultados de longos processos de construção envolvendo várias decisões e precisamos ter pessoas capacitadas para compreendê-los.

Os dados que hoje utilizamos nas mais variadas formas e com um volume muito grande de informações vêm sendo gerados há anos, obrigando as empresas e organizações investirem em armazenamento, processamento, análise e visualização para utilização em seus processos. Eles podem ser utilizados para auxílio na interpretação de cenários. Esses serão utilizados como insumos empíricos que mostram os efeitos práticos. São informações eficazes para interpretação dos padrões e mudanças das famílias, dos diversos grupos populacionais, da melhora das condições humanas, do acesso aos serviços públicos essenciais, dos níveis de desigualdade e oportunidades, dentre outros.

Utilizar dados para uma análise destes cenários torna-se uma ferramenta de visão a longo prazo, podendo ser combinado a um modelo estratégico, num

campo de incerteza política, social e tecnológica. Eles podem auxiliar a montar possibilidades para um futuro cenário, possibilitando definir caminhos alternativos e permitir escolhas mais adequadas.

2.2.2 Fontes disponíveis de dados para subsidiar a análise de cenários regionais

O Governo Federal disponibiliza dados públicos de forma aberta e acessível, para que sejam usados por qualquer pessoa ou organização através da ferramenta “Open Data Gov”, também conhecido como dados abertos do governo. Vocês verão com mais detalhes esta ferramenta na disciplina “Uso de Bases de Dados na Gestão Pública”, mas vamos apresentar aqui uma breve introdução do assunto. Segue um exemplo de site que disponibiliza informações do Open Data Gov:

Portal Dados Abertos do Brasil: portal do governo federal que disponibiliza dados públicos de diversos órgãos e entidades do governo de forma aberta e acessível. O portal disponibiliza dados públicos, de diversas fontes, incluindo órgãos do governo federal, estadual e municipal, com grande variedade de informações.



INTERATIVIDADE: Segue o link onde podemos encontrar mais detalhes destes dados: <https://dados.gov.br/home>.

Uma fonte de dados importante para nossos estudos está disponível no “Portal Sicredi Conexão”. É um programa em parceria com a UFSM, para auxiliar no desenvolvimento coletivo local e regional. Este estudo tem como objetivo estimular e subsidiar projetos nos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Minas Gerais. Para conhecer melhor o projeto e utilizar os dados disponíveis, acesse ao site do [Sicredi conexões](#).



INTERATIVIDADE: Sicred Conexões: <https://aceleracaoregional.com.br/>.

A UFSM disponibiliza também um site com [dados de cursos de graduação](#), que podem auxiliar na avaliação e desempenho desses cursos em um cenário universitário, considerando o uso de recursos e a geração de resultados. Essas fontes de dados apresentadas fornecerão informações importantes para nosso projeto, tanto na parte da implantação, quanto para a fase de análise de cenários. Precisamos identificar com bastante clareza o ambiente onde vamos atuar. O gestor precisa ter informações seguras e concisas, conhecer as necessidades regionais, nacionais ou até mesmo internacionais.



INTERATIVIDADE: Portal indicadores UFSM: <https://www.ufsm.br/pro-reitorias/proplan/portal-de-indicadores>.

2.2.3 Algumas dificuldades encontradas no Cenário Municipal

No cenário Municipal, muitos são prejudicados por estarem excluídos de vários programas governamentais devido a dificuldades no atendimento a requisitos obrigatórios para firmar convênios com o Governo. Algumas pendências podem ser observadas por falta de documentação básica, por deficiência em rotinas de processos ou ainda por deficiência técnica na elaboração de projetos.

Outro fator que encontramos são falhas na execução de projeto já firmados com o governo e, desta forma, ocasionam o não atendimento aos objetivos propostos, ou são cumpridos em parte. Desta forma, os municípios são prejudicados por gestores desqualificados e mal assessorados.

Por exemplo, no setor agropecuário, algumas pendências de regularidade documentais e falta de qualificação técnica administrativas de alguns municípios têm impossibilitado ações de apoio, já previstas nos planos de governo. Produtores rurais estão sendo prejudicados por não receber benefícios de programas direcionados a eles.

Na área econômica, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro - FIRJAN (2021), publicou que no Índice FIRJAN de Gestão Fiscal -IFGF 2021, foram submetidos 5.239 municípios. Foi analisada a relação entre receitas e os custos para sobrevivência, onde o resultado foi que 1.704 prefeituras não se sustentam, não possuem receitas o suficiente para custear sua estrutura administrativa.

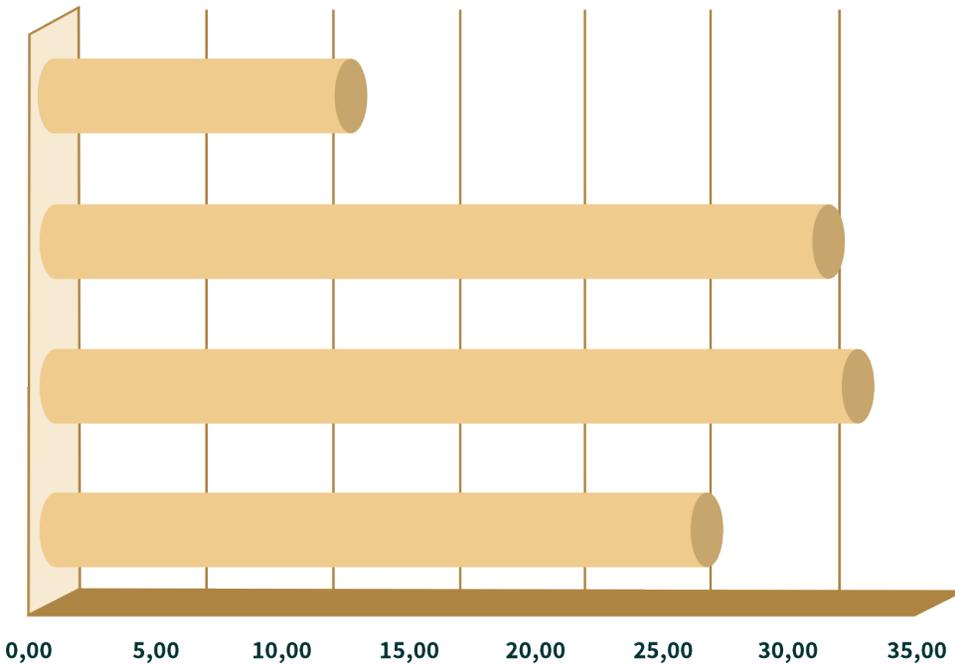


SAIBA MAIS: O IFGF 2021, apresenta uma série de dados coletados em 2020, para analisar diversos cenários nacionais. Acesse e confira: <https://www.firjan.com.br/data/files/2E/D2/DD/93/82E9C7109125A9C7A8A809C2/firjan-IFGF-edicao-2021.pdf>.

Outro fator no contexto municipal analisado pelo IFGF 2021 são os efeitos da pandemia da COVID-19. Com base em dados oficiais, as contas das cidades brasileiras, no ano de 2020, deixam claro que a situação fiscal dos municípios ainda está no vermelho. As circunstâncias criadas pela pandemia exigiram uma destinação mais eficiente dos recursos públicos, visando atender às necessidades básicas da população. Entretanto, o equilíbrio das contas públicas ainda deve percorrer um longo tempo até chegar a um patamar desejável.

O gráfico 1 mostra a distribuição do Índice FIRJAN de Gestão Fiscal no ano de 2021 nos municípios brasileiros, onde podemos verificar que 57,7% dos municípios estão em uma gestão crítica, o que representa 3.024 cidades brasileiras, impedindo uma melhor gestão dos recursos. Em contrapartida, temos 30,6% que possuem uma boa gestão e 11,7% têm uma gestão de excelência.

GRÁFICO 1 – Distribuição do IFGF 2021.



FONTE: Elaborado pelo autor, 2023

Diante do contexto da pandemia, houve uma retração da atividade econômica. O percentual de cidades em nível crítico poderia ter sido maior. As políticas públicas voltadas para a manutenção do emprego e da renda conseguiram diminuir os impactos negativos sobre a arrecadação e o consumo.

Uma maneira adequada de se tentar equacionar os problemas municipais é aperfeiçoar a governança e fortalecer a economia dos distritos antes de seu processo de emancipação, para não ficarmos com tantos municípios atrelados a políticas públicas do governo federal. Os processos de novas emancipações deveriam ser realizados com estudos confiáveis e técnicos, com dados sobre população mínima, estrutura adequada e renda própria para criação de um novo município.

2.3

CENÁRIO DAS ORGANIZAÇÕES

As tomadas de decisões nas organizações geralmente utilizam de dois a quatro cenários para sua formalização. A utilização de cenários busca dentro das organizações estimular o planejamento estratégico e estabelecer uma visão de futuro. Vemos que muitas vezes essa mentalidade é aplicada com mais frequência nas organizações privadas por serem pautadas na busca pelo lucro. Devemos ter em mente que este pensamento deve ser aplicado também em organizações públicas, onde o dinheiro público deve ser entendido como um bem social.

Quando uma organização utiliza dois cenários, ela reduz custos com planejamento, facilita a modelagem quantitativa e a comunicação tanto para os decisores e usuários quanto para outros públicos-alvo. Trabalhando com três ou mais cenários, podemos criar a expectativa de que um deles é a melhor previsão de fatos futuros e descartar os demais. Ao analisarmos os cenários, devemos optar por um que nos possibilite a interpretação e que seja livre de surpresas.

No momento da definição de estratégias, os cenários podem ser utilizados como ferramentas de novas estratégias, avaliar alternativas, testar um modelo definido para um cenário de referência, realizar análises de sensibilidade ou de risco para um projeto.

Para servirem de subsídio essencial na tomada de decisões estratégicas, os cenários devem possuir elementos que impactem diretamente nas propostas de políticas públicas, desdobrando-se ainda em indicadores de oportunidades e ameaças. As oportunidades nesse cenário são situações favoráveis, atuais ou prospectivas nas propostas de políticas públicas. Já as ameaças são situações desfavoráveis, atuais ou potenciais, presentes no cenário de atuação da proposta.

Para Starec (2012), as oportunidades e ameaças representam situações potenciais e seus efeitos só se tornam reais quando analisamos as condições internas da organização, ou seja, de suas forças e fraquezas. Uma das metodologias mais utilizadas para analisar cenários, em um planejamento estratégico, é a Matriz SWOT. A sigla significa *Strengths* (Forças), *Weakness* (Fraquezas), *Opportunities* (Oportunidades) e *Threats* (Ameaças).

Adaptando a nossa proposta de política pública, a Matriz SWOT tem a função de analisar o cenário atual da organização, demonstrando pontos que auxiliam ou interferem no resultado. É estruturada em forma de matriz, facilitando a visualização de fatos que identificados em cada ponto analisado.

Como confeccionar uma Matriz SWOT?

Primeiro – devemos identificar e listar, por ordem de importância, as oportunidades, ameaças, forças e fraquezas;

Segundo – as forças são avaliadas por sua capacidade de absorção das oportunidades ou de resistir a cada ameaça; e as fraquezas são avaliadas em função de seu potencial de restrição de cada oportunidade ou de permitir que a empresa fique exposta a cada ameaça.

Analisando cada quadrante, temos um prognóstico de alternativas estratégicas para adotar em cada cenário. Quando um cenário tiver maior pontuação concentrada no quadrante I, este cenário pode ser considerado favorável.

Pontuação concentrada no quadrante II mostra que o cenário é desfavorável. A concentração de pontos no quadrante III revela um cenário equilibrado. Já uma maior pontuação no quadrante IV indica que o cenário é muito desfavorável. Temos no quadro 1, um exemplo de Matriz SWOT.

QUADRO 1 – Exemplo de Matriz SWOT.

CENÁRIO	
A - Identificação e classificação das oportunidades, ameaças, forças e fraquezas	
Oportunidades	Ameaças
1.	1.
2.	2.
3.	3.
n.	n.
Forças	Fraquezas
1.	1.
2.	2.
3.	3.
n.	n.

FONTE: Elaborado pelo autor, 2023.

2.3.1 Onde podemos utilizar a coleta de dados no planejamento de cenários?

Podemos integrar a Inteligência Competitiva com o Planejamento por Cenários. A Inteligência Competitiva é um processo contínuo e interativo, onde reúne tanto recursos humanos quanto de tecnologia da informação, para cole-

tar dados, analisar e disseminar informações relevantes, precisas e oportunas para a tomada de decisões.

Podemos entender esse processo na figura 5, que começa com a identificação das necessidades dos tomadores de decisões e finaliza com a entrega de um produto que lhes permita tomar uma posição e desencadear uma ação, podendo esse produto ser fruto de uma proposta de política pública.

FIGURA 5 – Ciclo da Inteligência Competitiva com uso de dados em processo de decisão



FONTE: Elaborado pelo autor, 2023.

A construção de um ciclo de inteligência é a maneira de esquematizar o primeiro fator crítico de sucesso para a implantação de qualquer processo de inteligência nas organizações, seja pública, seja privada. Reconhecer o problema auxilia o tomador a realizar atividades que atendam as expectativas para atender as necessidades da população.

A utilização de sistemas de Inteligência Competitiva bem-sucedidos criam bases de dados para atender a todos os potenciais usuários e, desta forma, evitam desempenhar apenas um papel de coleta de informações ou de meras fontes de consulta. As necessidades devem ser identificadas com a realização de entrevistas, com os principais gestores, permitindo a otimização dos recursos ao longo de todo o processo e com o público-alvo, para focar as decisões nas reais necessidades.

Um fator crítico deste modelo se relaciona com a atividade de coleta de dados que impliquem perceber o crescente valor das informações não estruturadas para a tomada de decisões correntes e futuras. Os gestores tendem a depositar maior confiança em informações estruturadas, obtidas a partir de fontes secundárias ou publicadas, mais fáceis de serem adquiridas. Já as informações não estruturadas, podem sinalizar e antecipar fatos portadores de mudanças no cenário, coletadas a partir de fontes primárias (entrevistas, pesquisas de campo etc.), que normalmente requerem tempo e a mobilização de servidores.

Dois requisitos são essenciais para que as propostas de políticas públicas produzam os resultados esperados e não sejam finalizadas antes de sua implantação:

- ter gestores que alinhem os objetivos da população com as dos tomadores de decisão, obtendo consenso quanto às informações a serem coletadas e analisadas. Ele deve estabelecer um mecanismo de feedback contínuo entre todos os envolvidos;
- criar mecanismos de estímulo à participação e envolvimento de todos, seja sociedade, tomadores de decisão ou servidores envolvidos.

Não basta apenas criar mecanismos de coleta de dados. Devemos dar valor ao que foi coletado, transformando essas informações em vantagens para os gestores e para a população. A seleção adequada das ferramentas de análise confere maior eficiência e eficácia a todo o processo.

O valor de uma boa análise dos cenários está em apontar como as incertezas sobre o futuro podem se apresentar e contribuir para reduzir ou, pelo menos, avaliar os riscos das decisões. Este processo só é eficaz quando os cenários priorizam as questões centrais que preocupam tanto os tomadores de decisões quanto os gestores públicos.

O ponto inicial do Planejamento dos Cenários consiste em identificar questões diretamente ligadas aos envolvidos no planejamento estratégico. Um dos processos mais recomendáveis é conduzir uma entrevista, conforme o quadro 2, para coletar de dados sobre a opinião dos gestores quanto a um conjunto de tópicos que permitirão delimitar o escopo e o horizonte dos cenários.

QUADRO 2 – Exemplo de roteiro de entrevista para construção de cenários.

Entrevistado:

1. Qual é o planejamento estratégico e as principais decisões relacionadas a ele que deverão ser tomadas nos próximos ___ anos?
2. Quais são as questões críticas que estarão presentes, nesta linha de tempo, na organização e quais são seus possíveis resultados? Favoráveis ou desfavoráveis. Nesta questão, podemos levantar possíveis questionamentos no cenário macroeconômico (políticos, econômicos, sociais, tecnológicos ou ambientais) e no cenário microeconômico (barreiras de implantação, políticas semelhantes realizadas, grupos de opiniões, local de implantação).
3. Qual é o grau de certeza com relação as questões identificadas no item 2?
 - a) questões que certamente ocorrerão ou serão consumadas.
 - b) questões que apresentam baixo grau de previsibilidade, mas que podem causar impacto.
4. Que evento ocorreu no passado e pode afetar as propostas presentes?
5. Quais os atores que podem trazer mais preocupação?

FONTE: Starec (2012), adaptado pelo autor, 2023.

O ponto seguinte é coletar informações adicionais. Estas devem possibilitar a análise de questões críticas observadas pelos gestores ou tomadores de decisões, propondo novas questões que possibilitem a identificação e observação de pontos cegos no cenário.

Podemos coletar dados através de fontes secundárias (notícias, artigos, publicações especializadas, bases de dados, internet e outras mídias) em busca de indicadores de mudanças. Podemos consultar especialistas por meio de entrevistas individuais.

ATIVIDADES | UNIDADE 2

Para certificarmos que você entendeu as informações e propostas ao longo desta Unidade, responda as questões propostas. É importante que você não apenas entenda o que foi colocado, mas saiba onde empregar os conhecimentos adquiridos.

1. Vimos que o gestor precisa analisar cenários em que se pretende implementar as políticas públicas. Mencione alguns tipos de dados que podemos coletar para realizar propostas, com as respectivas fontes.
2. Analise os tipos de cenários que você estudou nesta disciplina. Há um perfil ideal para atuação do gestor? Qual seria o perfil ideal de um gestor que pretende realizar uma proposta?
3. Por que é importante ter conhecimento de Inteligência Competitiva em um planejamento de política pública?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegamos ao final desta disciplina e podemos compreender que várias ações devem ser realizadas até o resultado de um projeto de políticas públicas. A importância na utilização de dados é fundamental em todas as fases, seja para orientar e subsidiar, seja para tomar decisões.

A utilização de dados é uma prática comum em diversos setores hoje em dia, não só para esse nosso projeto, mas também em todos os momentos que vivemos. Podemos observar que em cada ação que realizamos, dados são coletados, seja realizando um lanche em uma padaria, onde digitamos informações ao realizar o pagamento, seja até mesmo sendo contabilizados para monitorar entradas e saídas do estabelecimento.

A administração pública deve acompanhar a evolução do cenário atual. Os gestores devem se atualizar constantemente, assim como sua equipe, de modo a interpretar o cenário que está a sua volta e dar o melhor retorno do recurso público a população.

Esperamos que a disciplina Políticas Públicas Baseada em Dados 2 - Reconhecendo a organização e o seu contexto de atuação - tenha contribuído para que alunos e demais gestores possam realizar suas ações e garantir uma maior efetividade de seus projetos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019. **Dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10046.htm. Acesso em: 2 out. 2023.

_____. Lei nº 12.527/2011. **Dispõe sobre a regulamentação do direito constitucional de acesso às informações públicas.** Disponível em: <https://www.gov.br/acessoinformacao/pt-br/assuntos/conheca-seu-direito/a-lei-de-acesso-a-informacao>. Acesso em: 2 out 2023.

_____. Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. **Dispõe sobre as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9191.htm. Acesso em: 9 out 23.

COELHO, R. C.. O público e o privado na Gestão Pública. **Programa Nacional de Formação em Administração Pública -PNAP.** Capes 2009. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/handle/capes/145390>. Acesso em: Acesso em 8 out 23.

DAGNIMO, R. P. **Planejamento Estratégico Governamental.** CAPES. 2009. Disponível em: https://cesad.ufs.br/ORBI/public/uploadCatalogo/18305816022012Planejamento_Estrategico_Governamental_1.pdf. Acesso em: 29 set. 2023.

FIRJAN - **Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro** - Índice Firjan de Gestão Fiscal – IFGF 2021. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifgf/>. Acesso em: 16 out 23.

GONÇALVES, G. C.; AFFONSO, L. M. F.; TEIXEIRA, V.R.; . **Elaboração e implementação de políticas públicas.** Grupo A, 2017. E-book. ISBN 9788595021952. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788595021952/>. Acesso em: 28 set. 2023.

LIMA, R. C., FEDERICI, A. **Gestão Estratégica: um novo paradigma para o setor público.** Edição 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/portal-da-estrategia/artigos-gestao-estrategica/gestao-estrategica-um-novo-paradigma-para-o-setor-publico-2>. Acesso em 28 set 23.

NETO, A. P. A. de. **Governança de dados**. Editora Saraiva, 2021. E-book. ISBN 9786589881476. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786589881476/>. Acesso em: 2 out. 2023.

VIEIRA, S.. **Fundamentos de Estatística**, 6ª edição: Grupo GEN, 2018. E-book. ISBN 9788597019315. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597019315>. Acesso em: 12 out. 2023.

VILELA, P.J.. **Gestão estratégica em organizações públicas**. Guia técnico de Gestão Estratégica. Edição 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias-e-manuais/defeso/guia-tecnico-de-gestao-estrategica>. Acesso em 8 out 23.

STAREC, C.o. **Gestão da informação, inovação e inteligência competitiva: como transformar a informação em vantagem competitiva nas organizações**. Editora Saraiva, 2012. E-book. ISBN 9788502175358. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788502175358/>. Acesso em: 29 set. 2023.

SOBRE O AUTOR

PAULO EDSON DA SILVA REZENDE

Paulo Edson da Silva Rezende é servidor público federal militar, de carreira, desde 1996, atualmente na área de processos de aquisição, licitações e contratos, onde possui grande experiência em contratações com órgãos públicos. Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade de Vila Velha-ES, especialista em Administração Pública pela Universidade Federal Fluminense-UFF, especialista em Relações Internacionais pela Universidade Cândido Mendes, especialista em tutoria EAD pela FAMART, possui ainda Curso de Aperfeiçoamento em Governança e Governança em TI pelo Consórcio CEDERJ, habilitação em pregoeiro pela Inspeção de Contabilidade e Finanças do Exército – ICFEx.

Atuou como professor do curso de Administração da faculdade Cardan-RN, nas disciplinas: Introdução a Administração, TGA 1, TGA 2 e Ambiente Econômico, como tutor no curso de Administração Pública da Universidade Federal do Rio Grande do Norte/ Natal-RN, nas disciplinas: Estágio Supervisionado I, Estágio Supervisionado II, Estágio Supervisionado III e Gestão de Pessoas no Setor Público, e tutor nos cursos de Pedagogia, História e Matemática do Consórcio CEDERJ (UERJ/UNIRIO/UFF)/Resende-RJ. Atuou como colunista do Portal Educação.