



Insper

BRASÍLIA, FEVEREIRO DE 2020

MODERNIZAÇÃO DO ESTADO:
QUAL O PAPEL DA EVIDÊNCIA CIENTÍFICA?

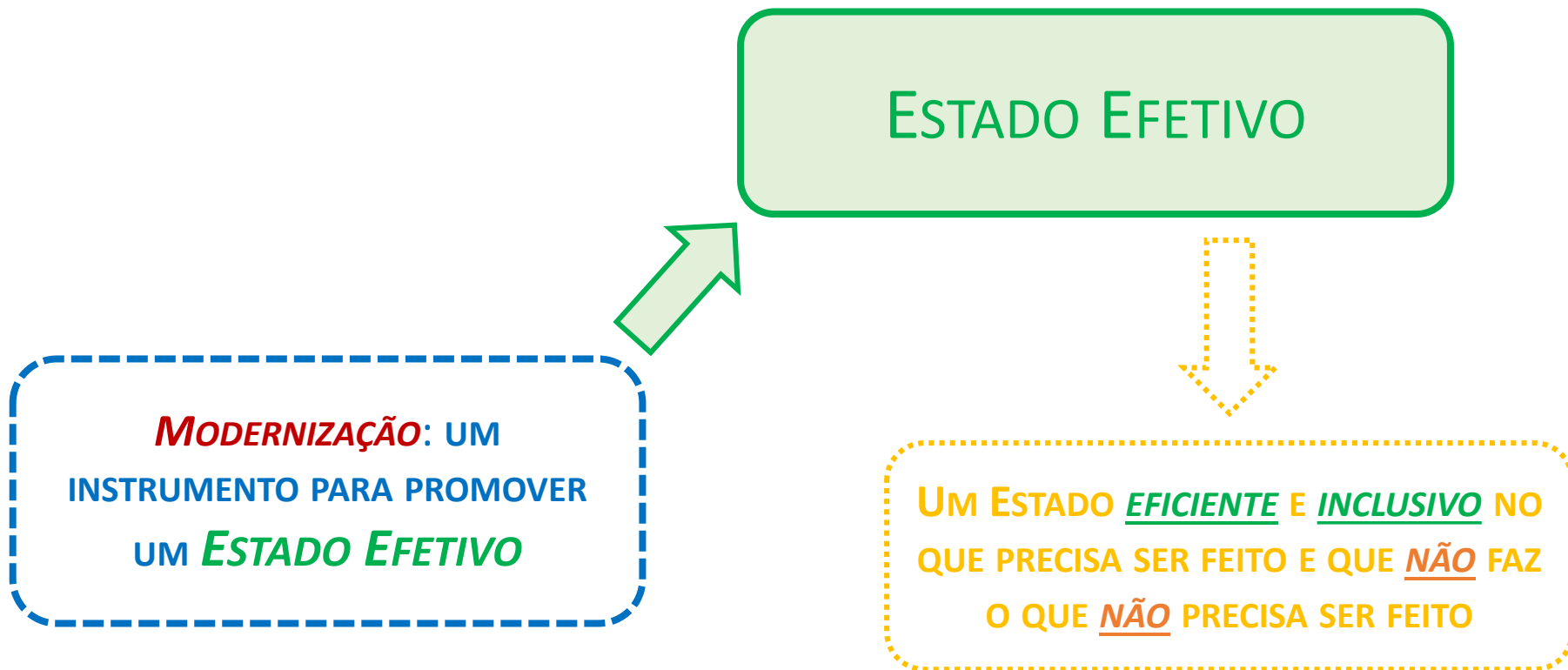
RICARDO PAES DE BARROS (INSPER)
DIANA COUTINHO (ENAP)
LAURA MULLER MACHADO (INSPER)

The question we ask today is not whether our government is too big or too small, but whether it works – Where the answer is yes, we intend to move forward. Where the answer is no, programs will end.

And those of us who manage the public's dollars will be held to account, to spend wisely, reform bad habits, and do our business in the light of day, because only then can we restore the vital trust between a people and their government



Barack Obama
(*The White House*, 2009)



Estado Efetivo

PROVÊ DE FORMA EFICIENTE,
USANDO A MENOR QUANTIDADE
DE RECURSOS POSSÍVEL



TRANSPARENTE NA DEFINIÇÃO
E ALCANCE DE OBJETIVOS E NO
USO DOS RECURSOS



PARTICIPATIVO NA DEFINIÇÃO DE
PRIORIDADES, NO DESENHO E NO
MONITORAMENTO DAS SOLUÇÕES

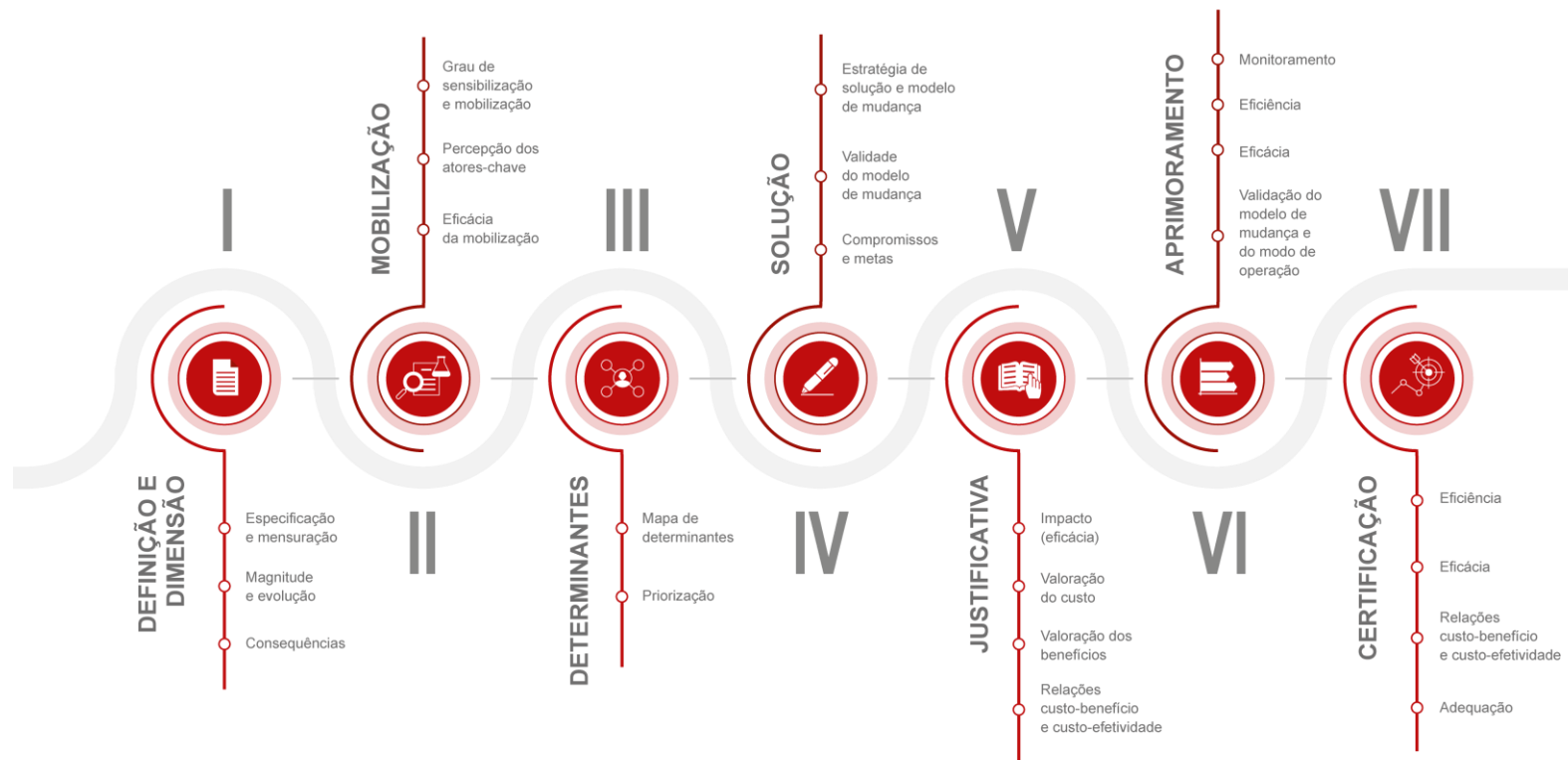


PROVÊ SERVIÇO DE QUALIDADE



PROVÊ SERVIÇO
INCLUSIVO FOCALIZADO
EM QUEM MAIS PRECISA





**Componentes
básicos de uma
gestão com base
em evidência**



TEMA	I. DEFINIÇÃO E DIMENSÃO	II. MOBILIZAÇÃO	III. DETERMINANTES	IV. SOLUÇÃO	V. JUSTIFICATIVA	VI. APRIMORAMENTO	VII. CERTIFICAÇÃO
A. TRANSPARÊNCIA	✓				✓		✓
B. PARTICIPAÇÃO		✓		✓		✓	
C. SERVIÇO DE QUALIDADE			✓	✓		✓	
D. SERVIÇO INCLUSIVO			✓	✓		✓	
E. PROVISÃO EFICIENTE						✓	

I

DEFINIÇÃO E DIMENSÃO

Toda política pública é construída para modificar algo, resolver um problema social, seja promovendo algo desejável seja evitando a ocorrência de algo indesejável. Assim, o primeiro passo de qualquer política pública com base em evidência envolve especificar o problema a ser resolvido e mensurar sua dimensão e consequências.

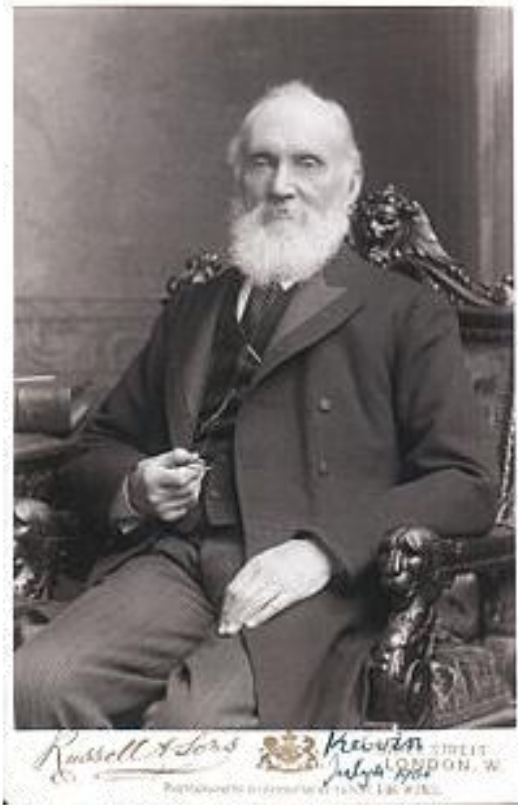


Especificação
e mensuração

Magnitude
e evolução

Consequências

William Thomson - Lord Kelvin $\xi = \int_{-\infty}^{\infty} f(x)e^{-\xi}$



*“Aquilo que não se
pode medir, não se
pode (saber se)
melhorar
(melhorou)”*

William Thomson – Lorde Kelvin (1824-1907)

Componentes
básicos de uma
gestão com base
em evidência



TEMA	I. DEFINIÇÃO E DIMENSÃO	II. MOBILIZAÇÃO	III. DETERMINANTES	IV. SOLUÇÃO	V. JUSTIFICATIVA	VI. APRIMORAMENTO	VII. CERTIFICAÇÃO
A. TRANSPARÊNCIA	✓				✓		✓
B. PARTICIPAÇÃO		✓		✓		✓	
C. SERVIÇO DE QUALIDADE			✓	✓		✓	
D. SERVIÇO INCLUSIVO			✓	✓		✓	
E. PROVISÃO EFICIENTE						✓	

II

MOBILIZAÇÃO

Existem muitos problemas sociais, cuja solução depende da ação e do apoio de uma variedade de agentes com interesses diversos. Mobilização e priorização são indispensáveis. Assim, é parte de uma política pública com base em evidência entender os interesses dos atores-chave e encontrar as melhores formas de engajá-los.

Grau de sensibilização e mobilização

Percepção dos atores-chave

Eficácia da mobilização



**Componentes
básicos de uma
gestão com base
em evidência**



TEMA	I. DEFINIÇÃO E DIMENSÃO	II. MOBILIZAÇÃO	III. DETERMINANTES	IV. SOLUÇÃO	V. JUSTIFICATIVA	VI. APRIMORAMENTO	VII. CERTIFICAÇÃO
A. TRANSPARÊNCIA	✓				✓		✓
B. PARTICIPAÇÃO		✓		✓		✓	
C. SERVIÇO DE QUALIDADE			✓	✓		✓	
D. SERVIÇO INCLUSIVO			✓	✓		✓	
E. PROVISÃO EFICIENTE						✓	

III

DETERMINANTES

A eficácia de uma solução requer que esta atue nos determinantes do resultado que se pretende modificar. Assim, toda política pública baseada em evidência requer a identificação e priorização desses fatores determinantes.



Mapa de determinantes

Priorização

**Componentes
básicos de uma
gestão com base
em evidência**



TEMA	I. DEFINIÇÃO E DIMENSÃO	II. MOBILIZAÇÃO	III. DETERMINANTES	IV. SOLUÇÃO	V. JUSTIFICATIVA	VI. APRIMORAMENTO	VII. CERTIFICAÇÃO
A. TRANSPARÊNCIA	✓				✓		✓
B. PARTICIPAÇÃO		✓		✓		✓	
C. SERVIÇO DE QUALIDADE			✓	✓		✓	
D. SERVIÇO INCLUSIVO			✓	✓		✓	
E. PROVISÃO EFICIENTE						✓	

IV

SOLUÇÃO

Como recursos são sempre escassos, toda boa solução deve utilizá-los de maneira eficaz. Existe sempre uma multiplicidade de propostas para se solucionar um problema. A escolha entre elas requer o mapeamento das alternativas, um escrutínio da validade das hipóteses que embasam a capacidade de sucesso de cada uma, e uma quantificação do que elas prometem ou do que se pode esperar de cada uma delas.

Estratégia de
solução e modelo
de mudança

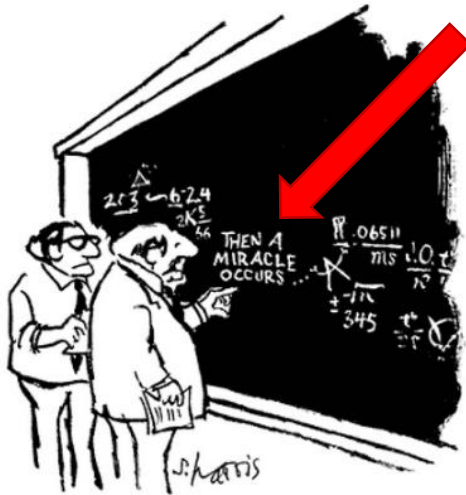
Validade
do modelo
de mudança

Compromissos
e metas



Sobre a importância de contar com um modelo de mudança explícito

What is Theory of Change?



"I think you should be more explicit here in step two."

Image credit: Sidney Harris



**Componentes
básicos de uma
gestão com base
em evidência**



TEMA	I. DEFINIÇÃO E DIMENSÃO	II. MOBILIZAÇÃO	III. DETERMINANTES	IV. SOLUÇÃO	V. JUSTIFICATIVA	VI. APRIMORAMENTO	VII. CERTIFICAÇÃO
A. TRANSPARÊNCIA	✓				✓		✓
B. PARTICIPAÇÃO		✓		✓		✓	
C. SERVIÇO DE QUALIDADE			✓	✓		✓	
D. SERVIÇO INCLUSIVO			✓	✓		✓	
E. PROVISÃO EFICIENTE						✓	

V

JUSTIFICATIVA

Toda solução demanda recursos. Para ser justificada, uma solução precisa que o valor do que é capaz de alcançar (seus benefícios) supere o valor dos recursos que necessita (seus custos). Embora a justificativa definitiva de uma solução só possa ocorrer após a sua implantação, a decisão por adotá-la precisa ser baseada em avaliações ex-ante de sua relação custo-efetividade e custo-benefício.



Impacto
(eficácia)

Valoração
do custo

Valoração dos
benefícios

Relações
custo-benefício
e custo-efetividade

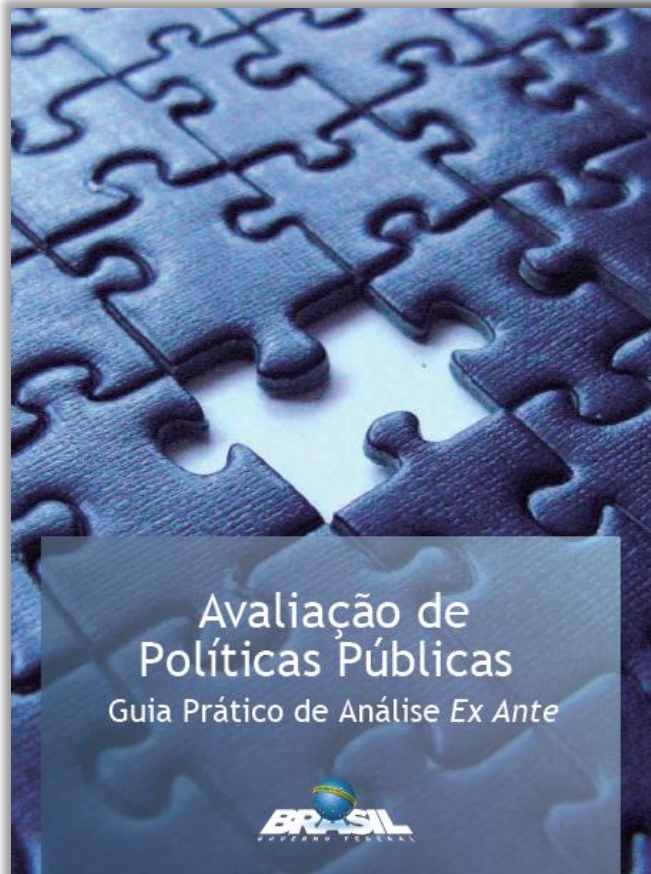
JUSTIFICATIVA



WILLIAM EDWARDS DEMING
(1900-1993)

(PAI DO CONTROLE DE QUALIDADE MODERNO,
PDCA E INSPIRADOR DO TOYOTISMO)

“
EM DEUS, NÓS
ACREDITAMOS.
PARA TODO O RESTO, POR
FAVOR, TRAGAM A
EVIDÊNCIA.”



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
PREFÁCIO	9
1 O PAPEL DA ANÁLISE EX-ANTE	11
1.1 INTRODUÇÃO	11
2 QUANDO DESEJAR A ANÁLISE EX-ANTE	13
3 A QUEM COMPETE DESEJAR A ANÁLISE EX-ANTE	14
4 O OBJETIVO DA ANÁLISE EX-ANTE	16
EXEMPLO A	21
EXEMPLO B	35
EXEMPLO C	45
2 DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA	53
2.1 INTRODUÇÃO	53
2.2 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA	54
2.3 CAUSAS POTENCIAIS DO PROBLEMA	55
2.4 DADOS QUANTITATIVOS ACERCA DO PROBLEMA	57
2.5 ALINHAMENTO COM METAS E COMPROMISSOS INTERNACIONAIS	62
2.6 POLÍTICA ADOPTADA PARA ENFRENTAR O MESMO PROBLEMA	63
2.7 INDÍZIO PARA QUE O PROBLEMA SEJA ALVO DE INTERVENÇÃO DO ESTADO	66
2.8 ANÁLISE DO DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA	68
3 DESENHO DA POLÍTICA E SUA CARACTERIZAÇÃO	71
3.1 INTRODUÇÃO	71
3.2 OBJETIVO DA POLÍTICA PÚBLICA	72
3.3 PÚBLICO-ALVO	74
3.4 METAS DE ENTREGA DE PRODUTOS	80
3.5 COBERTURA DA POLÍTICA	81
3.6 SELEÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS	82
3.7 AÇÕES A SEREM EXECUCIONADAS: MEIOS E INSTRUMENTOS	85
3.8 ATORES ENVOLVIDOS	87
3.9 ANÁLISE SOBRE A CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA	90
4 DESENHO DA POLÍTICA: MODELO LÓGICO, FUNDAMENTAÇÃO E ANÁLISE SWOT	93
4.1 INTRODUÇÃO	93
4.2 MODELO LÓGICO	94
4.3 INDICADORES	101
4.4 PERÍODO DE VIGÊNCIA DA PROPOSTA	106
4.5 FUNDAMENTAÇÃO	107

5 IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO	111
5.1 OBJETIVOS DA ANÁLISE DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO	111
5.2 CRITÉRIOS DE RISCO	111
5.3 CRITÉRIOS ORÇAMENTÁRIOS	116
5.4 CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO DA ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA	120
6 ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO	123
6.1 INTRODUÇÃO	123
6.2 MODELO DE GESTÃO E GOVERNANÇA	124
6.3 ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE IMPLEMENTAÇÃO	129
6.4 INSTRUMENTOS NORMATIVOS	131
6.5 PLANO DE COMUNICAÇÃO	136
6.6 GESTÃO DE RISCOS	141
6.7 CONCLUSÃO	150
6.8 ANEXO	152
7 ESTRATÉGIA DE CONSTRUÇÃO DE CONFIANÇA E SUPORTE	155
7.1 INTRODUÇÃO	155
7.2 CONFIANÇA E SUPORTE	155
7.3 ARRANJOS DE CONFIANÇA E SUPORTE	158
7.4 SOLUÇÕES PARA FALTA DE CONFIANÇA E SUPORTE	159
7.5 ELABORANDO UM PLANO DE AÇÃO PARA CONSTRUIR LEGITIMIDADE	162
7.6 ANÁLISE DA CONFIANÇA E DO SUPORTE	162
8 ESTRATÉGIA DE MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E CONTROLE	163
8.1 INTRODUÇÃO	163
8.2 MONITORAMENTO	164
8.3 CONTROLE SOCIAL	166
8.4 FORTALECIMENTO DA REGULAÇÃO E SUPERVISÃO	167
8.5 ARTICULAÇÃO ENTRE PROGRAMAS SOCIAIS	168
8.6 AUDITORIA E FISCALIZAÇÃO	168
8.7 APERFEIÇOAMENTO	169
9 MENSURAÇÃO DO RETORNO ECONÔMICO E SOCIAL	171
9.1 INTRODUÇÃO	171
9.2 CONTEXTO INSTITUCIONAL	171
9.3 ANÁLISE DE CUSTO-BENEFÍCIO	173
APÊNDICE A	179
FONTES DE DADOS	179
APÊNDICE B	187
FONTES DE DADOS INTERNACIONAIS	187
REFERÊNCIAS	191

Componentes
básicos de uma
gestão com base
em evidência



TEMA	I. DEFINIÇÃO E DIMENSÃO	II. MOBILIZAÇÃO	III. DETERMINANTES	IV. SOLUÇÃO	V. JUSTIFICATIVA	VI. APRIMORAMENTO	VII. CERTIFICAÇÃO
A. TRANSPARÊNCIA	✓				✓		✓
B. PARTICIPAÇÃO		✓		✓		✓	
C. SERVIÇO DE QUALIDADE			✓	✓		✓	
D. SERVIÇO INCLUSIVO			✓	✓		✓	
E. PROVISÃO EFICIENTE						✓	

VI

APRIMORAMENTO

Nenhuma solução é perfeita. Toda solução e as ações que a compõem precisam passar por contínuo aprimoramento. O processo de implementação gera inexoravelmente evidência sobre as qualidades e deficiências dessas ações. Colher, sistematizar e analisar essas evidências possibilita e fundamenta o aprimoramento do desenho, do modo de operação da solução e das ações que a conformam.

Monitoramento

Eficiência

Eficácia

Validação do
modelo de
mudança e
do modo de
operação



Componentes
básicos de uma
gestão com base
em evidência



TEMA	I. DEFINIÇÃO E DIMENSÃO	II. MOBILIZAÇÃO	III. DETERMINANTES	IV. SOLUÇÃO	V. JUSTIFICATIVA	VI. APRIMORAMENTO	VII. CERTIFICAÇÃO
A. TRANSPARÊNCIA	✓				✓		✓
B. PARTICIPAÇÃO		✓		✓		✓	
C. SERVIÇO DE QUALIDADE			✓	✓		✓	
D. SERVIÇO INCLUSIVO			✓	✓		✓	
E. PROVISÃO EFICIENTE						✓	

VII

CERTIFICAÇÃO

A implantação de toda solução utiliza recursos, por isso, precisa a posteriori prestar contas da medida em que foi capaz de resolver o que propunha dentro do orçamento previsto. Além disso, poucas vezes o problema social que se deseja resolver é novo. Via de regra, com maior ou menor sucesso, diversas tentativas para solucioná-lo já foram realizadas. Essas experiências, desde que devidamente documentadas, representam um importante acervo (ativo) para aqueles que no futuro irão enfrentar o mesmo problema. Quanto maior o repertório de experiências bem documentadas maiores as chances de que o desenho de soluções no futuro seja mais acertado.



Eficiência

Eficácia

Relações
custo-benefício
e custo-efetividade

Adequação

CERTIFICAÇÃO



CHRISTOPHER HITCHENS
(1949-2011)

O QUE PODE SER
AFIRMADO SEM EVIDÊNCIAS,
**TAMBÉM PODE SER
REJEITADO SEM EVIDÊNCIAS.**

NAVALHA DE HITCHENS

“quod grátis asseritur, grátis negátur”
(provérbio latino)

**Componentes
básicos de uma
gestão com base
em evidência**



TEMA	I. DEFINIÇÃO E DIMENSÃO	II. MOBILIZAÇÃO	III. DETERMINANTES	IV. SOLUÇÃO	V. JUSTIFICATIVA	VI. APRIMORAMENTO	VII. CERTIFICAÇÃO
A. TRANSPARÊNCIA	✓				✓		✓
B. PARTICIPAÇÃO		✓		✓		✓	
C. SERVIÇO DE QUALIDADE			✓	✓		✓	
D. SERVIÇO INCLUSIVO			✓	✓		✓	
E. PROVISÃO EFICIENTE						✓	