FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

IMERSÃO SUBNACIONAL
Curso de Graduação em Administração Pública
Espírito Santo

Dezembro 2020

Alana Pardi Guelmann
Alex Rodrigues dos Santos
Audrey Fernandes Graziadei da Costa
Bruna Du Plessis Gomes Ferreira
Clara Kin Sato Mir
Gabriela Dicker Garini
Isabela Miranda Almeida
Jessiane Lourenço dos Santos
João Paulo Cozac
Lara Juliana Cerqueira Romualdo
Lucas Oliveira Tibau
Luis Fernando Roos Acosta
Mariana Stravino Peres Messas
Mateus Getlinger Santomauro
Pedro Inglez Mazzarella
Rafaela Dantas F de Santana
Raul Sales Dantas de Souza
Sophia Odalia de Carvalho Lima Chicoli
Vinicius Nogueira Ferreira de Souza
Vivian Samara Silva Batista Vieira

Prof. Luis Paulo Bresciani
Prof.ª Cibele Franzese
Supervisor Ítalo Soares
Coordenador André Guzzi

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	**.....**	**4**
INTRODUÇÃO	**.....**	**5**
DECLARAÇÃO INSTITUCIONAL	**.....**	**7**
AGENDA MULHER (VICE-GOVERNADORIA)	**.....**	**8**
CULTURA	**.....**	**16**
DIREITOS HUMANOS	**.....**	**30**
ECONOMIA E PLANEJAMENTO	**.....**	**44**
EDUCAÇÃO	**.....**	**59**
GESTÃO E RECURSOS HUMANOS	**.....**	**73**
MEIO AMBIENTE – IEMA	**.....**	**88**
MOBILIDADE E INFRAESTRUTURA – CETURB	**.....**	**98**
SANEAMENTO - CESAN	**.....**	**105**
SAÚDE	**.....**	**122**

AGRADECIMENTOS

Concluímos, com a entrega desse documento, um processo que se iniciou há cerca de um ano, ainda no final de 2019, quando lançamos ao governo do Espírito Santo a proposta de realizarmos a Imersão Subnacional em abril de 2020. O fechamento das atividades presenciais em decorrência da pandemia Covid-19 nos pegou às vésperas do embarque de nossas alunas e alunos, e foi necessário um grande esforço de adaptação para um novo formato, com a realização virtual da semana de imersão já no 2º semestre, e com a ampliação do escopo e do número de participantes.

Esse processo foi possível apenas graças à participação intensa de secretários e secretárias estaduais, dos gestores e gestoras das várias áreas e programas envolvidos, a quem agradecemos imensamente. E não podemos deixar de mencionar, nominalmente, àquelas gestoras que estiveram na linha de frente, como nossos pontos focais junto ao governo estadual capixaba, por todo o suporte e coordenação desse processo.

Ao governo do Espírito Santo, nas pessoas de Nara Caliman e Franciele Bezerra, muito obrigado!

Introdução

O Curso de Graduação em Administração Pública da EAESP FGV tem como parte importante de sua missão formar profissionais engajados (as) com as principais questões socioeconômicas do país e do mundo e que estejam aptos a atuar na prática da Administração Pública. Alinhado com essas diretrizes é que o Programa contém, como disciplinas obrigatórias, uma trilha de imersões distribuídas ao longo curso composta de três etapas: imersão federal, imersão subnacional e conexão sul-sul.

A imersão federal consiste em um semestre dedicado ao estudo do ciclo de políticas públicas que culmina com uma semana de visita à capital federal, com grupos de alunos (as) distribuídos em diferentes Ministérios para observar como ocorre, na realidade, o dia – dia da formulação e avaliação das políticas públicas. Os (as) alunos (as) também têm a oportunidade de conhecer e fazer reuniões com membros do Congresso Nacional, Tribunal de Contas da União e Conselho Nacional de Justiça, para compreender seu papel sobre as políticas públicas e a dinâmica democrática de freios e contrapesos entre as instituições políticas brasileiras.

A segunda imersão é a subnacional e tem o objetivo de levar os (as) alunos (as) a refletirem sobre as diferentes realidades brasileiras e os desafios de gestão e implementação enfrentados pelos governos estaduais e municipais. Em uma federação extensa e desigual como a brasileira é fundamental que os (as) alunos (as) percebam a complexidade que as políticas públicas assumem em diferentes localidades do país e que não é possível haver soluções padronizadas para realidades que também são bastante distintas.

A terceira imersão é a Conexão Sul-Sul, que faz parte de um semestre que discute relações internacionais e a inserção do Brasil no contexto mundial. Busca comparar as políticas públicas nacionais com as de países da América Latina e de outros em desenvolvimento como países africanos e asiáticos como Índia e China, discutindo não só política comparada – e o que podemos aprender com outros países - mas também o papel dos organismos multilaterais e a política externa brasileira em relação a essas nações.

A imersão subnacional de 2020

Em 2020 o desafio da imersão subnacional foi ainda maior. Os governos estaduais que nos receberam aceitaram fazê-lo em meio ao desafio do enfrentamento da crise causada pela pandemia da covid-19. Mesmo com agendas mais restritas e uma série de programas suspensos, disponibilizaram Secretários (as) e técnicos (as) para nos

atender, abriram dados e dedicaram horas de trabalho ao aprendizado de nossos (as) alunos (as).

Trabalhamos com 82 alunos (as) distribuídos em quatro estados diferentes: Amazonas, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul.

A metodologia utilizada foi uma adaptação do Planejamento Estratégico Situacional, elaborado por Carlos Matus, que aborda as situações a partir de um problema inicial e o descreve em uma árvore de problemas. Em seguida, eleito o nó crítico[1], os (as) alunos (as) passaram à busca de bibliografia, *benchmarking* de outras experiências e entrevistas com professores especialistas para buscar referências para proporem uma solução ao problema em questão.

O Planejamento Estratégico Situacional tem como pano de fundo o triângulo de governo, composto por três vértices: 1) programa de governo; 2) capacidade de governo; e 3) governabilidade. Nesse sentido, ao elaborar as propostas os (as) alunos (as) foram orientados (as) a observar o plano plurianual de cada estado e o plano setorial da secretaria em questão; a capacidade de cada Secretaria de implementar a solução proposta – ou seja, recursos humanos, financeiros e tecnológicos disponíveis, considerando o diagnóstico realizado previamente e durante a semana de imersão – e, por fim; a governabilidade de cada área para decidir sobre aquele assunto e implementar a solução proposta, que ela seja factível, viável diante dos poderes políticos e atribuições daquela Secretaria.

Com esta atividade buscamos que os estudantes desenvolvessem uma série de competências, dentre as quais destacam-se: aplicar conhecimentos de maneira interdisciplinar; elaborar diagnósticos com base em evidências; propor soluções factíveis ao contexto de implementação; dialogar com diferentes atores institucionais; trabalhar em equipe; e relatar de maneira sucinta e gerencial.

O relato da experiência encontra-se neste documento que contém, separado por Secretaria, a apresentação das árvores de problema elaboradas, seguidas por uma ficha com a proposta de solução para os problemas anteriormente descritos, que resultam do aprendizado dos estudantes ao longo deste semestre.

Para que tudo isso ocorresse, contamos com a valiosa parceria de todos (as) os (as) Secretários (as) e técnicos (as) que receberam nossos (as) alunos (as) durante uma semana e apresentaram sua realidade e seus desafios para que pudéssemos realizar essa atividade colaborativa. Em nome da FGV, agradecemos a tod@s vocês!

DECLARAÇÃO INSTITUCIONAL

As informações e soluções presentes neste trabalho são frutos das atividades realizadas pelos alunos da disciplina Imersão Subnacional do quinto e sexto semestres do curso de Graduação em Administração Pública da FGV, São Paulo.

O intuito de tal atividade, cuja finalidade é estritamente acadêmica, é garantir que os alunos possam praticar a elaboração de soluções para problemas concretos e reais levantados durante a semana de imersão.

Essas soluções, bem como as informações que as respaldam e os problemas levantados, não representam a opinião da FGV sobre a gestão do governo estudado e não devem ser entendidas como recomendações da instituição.

Fundação Getulio Vargas - EAESP

Graduação em Administração Pública

IMERSÃO SUBNACIONAL 2020

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

VICE-GOVERNADORIA - PROGRAMA AGENDA MULHER

Elaboração: Bruna Du Plessis, Gabriela Dicker e Mariana Messas

Prof. Cibele Franzese e Prof. Luis Paulo Bresciani

Supervisor: Ítalo Nogueira Soares

Coordenação: Prof. André Guzzi

Lista de Abreviaturas e Siglas

ADERES - Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas e do Empreendedorismo

IJSN - Instituto Jones dos Santos Neves

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

Apresentação das Árvores de Problemas

O Programa Agenda Mulher da Vice Governadoria do Governo do Estado do Espírito Santo foi criado em 2019 com o objetivo de estimular o empreendedorismo para as mulheres capixabas. A partir do contato com este recente e importante programa, entendemos que ele possui um desafio a ser enfrentado. Por isso, na árvore de problemas o problema central foi definido como a abrangência ampla do programa, devido ao seu viés amplo e pouco específico.

Uma das causas para o dado problema está relacionada à recente criação do programa, que ainda não chegou a completar dois anos de implementação. A segunda causa diz respeito à dificuldade, explanada pela equipe do Agenda Mulher, relacionada à realização do diagnóstico do cenário de empreendedorismo como um todo, em que há grande dificuldade de encontrar dados a respeito.

Há ainda outra causa, a não especificação do público alvo do programa, o qual é definido como as mulheres do Espírito Santo. Porém, tal delimitação engloba mulheres de realidades muito distintas, relacionadas a classe social e raça, por exemplo. Ainda, pelo fato de englobar cenários muito diversos, as demandas do público alvo também o são.

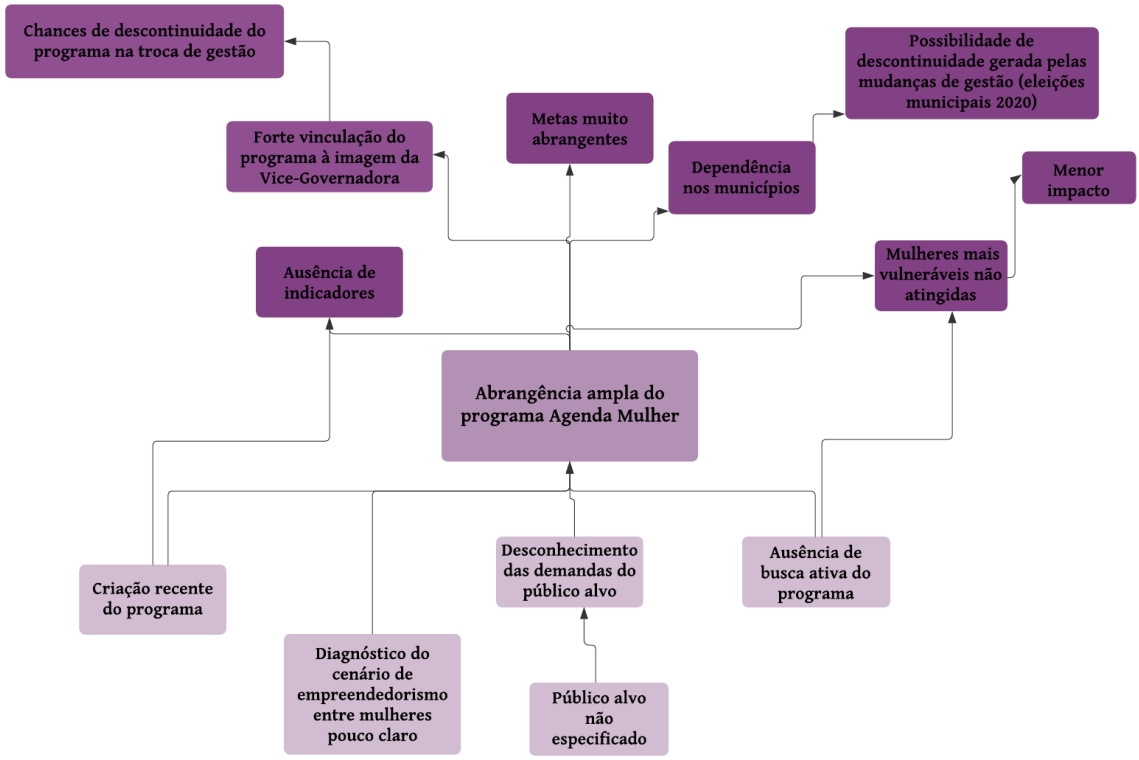
A última causa que identificamos foi a ausência de busca ativa do Programa Agenda Mulher às suas beneficiárias. Tal causa inclusive se relaciona como uma consequência que será mais adiante desenvolvida, a de que as mulheres mais necessitadas, em situação de grande vulnerabilidade social, podem não ser atingidas pelo programa.

A partir das causas apontadas, indicamos algumas possíveis consequências da ampla abrangência do programa Agenda Mulher. Primeiramente, a ausência de indicadores pode ser uma consequência do problema central, uma vez que, devido a sua atuação ampla, possivelmente é difícil medir os impactos causados pelo programa. Esta consequência também se relaciona com uma das causas, a recente criação do programa, que contribui para que ainda não haja muitos indicadores, apesar dos esforços já sinalizados para sua elaboração em conjunto com o Instituto Jones dos Santos Neves. As metas estabelecidas pelo programa, apesar de bastante ambiciosas e com potencial de grande impacto, também são bastantes abrangentes, sendo apontadas como uma consequência para o problema central, podendo gerar dificuldade na mensuração e no cumprimento das mesmas.

Outra consequência apontada seria uma possibilidade de descontinuidade do programa em razão da grande vinculação do Agenda Mulher à imagem da vice governadora do estado, Jaqueline Moraes. Por ter uma abrangência ampla, o programa pode ser fortemente vinculado a uma gestão ao invés de uma atuação específica, abrindo margem para uma descontinuidade em trocas de gestão, especialmente sem a existência de um mecanismo institucional mais sólido, como uma lei complementar. Além disso, para sua atuação, o programa depende de parcerias com outras organizações e municípios, de forma que mudanças de gestão nestes agentes, eminente em uma ano de eleições municipais, também podem resultar em uma descontinuidade do programa.

Por fim, uma consequência relacionada tanto com a abrangência ampla do Agenda Mulher como com a causa da ausência de busca ativa por parte do programa, seria o não atingimento das mulheres mais vulneráveis. Por não ter um foco específico, o programa pode aderir uma abordagem que seja excludente para grupos mais vulneráveis. Vemos que durante a pandemia, por exemplo, as formas de divulgação e as atividades realizadas pelo programa, eram majoritariamente via internet, de forma que possivelmente, mulheres sem acesso a esse recurso, não poderiam ser impactadas.

Figura 1: Agenda Mulher – Árvore de Problemas sobre Abrangência do Programa



Fonte: Elaborada pelas autoras.

Plano de Ação

O problema identificado como central é a abrangência ampla do Programa Agenda Mulher, sendo seu nó crítico a ausência de um público-alvo definido para o programa. A partir desse diagnóstico, foi elaborado um plano de ação que propõe a elaboração de um público alvo para o Programa. Este norteará a adaptação de suas ações, visando atingir esse público de forma mais efetiva.

Para elaboração deste plano de ação foram estudadas algumas políticas públicas que apresentam semelhanças com o Agenda Mulher, em especial o Programa Trabalho e Empreendedorismo da Mulher (IBAM, 2012), assim como estudos sobre empreendedorismo no Brasil. Conclui-se que, devido a diversidade no perfil das mulheres que empreendem no país, dando especial destaque às mulheres que o fazem por necessidade em contraposição àqueles que empreendem por oportunidade, é importante que as políticas tenham conhecimento sobre quais mulheres pretendem atingir. Vale ressaltar que o estabelecimento de um público alvo não significa necessariamente a escolha de apenas um grupo de mulheres como alvo do programa, mas sim os diversos grupos que o Agenda Mulher deseja impactar.

O primeiro passo proposto para o estabelecimento de um público alvo seria um mapeamento detalhado do cenário do empreendedorismo feminino no Espírito Santo. Para isso, tendo em vista a forte tradição de empreendedorismo no estado, propomos o estabelecimento de parcerias com organizações da administração pública e sociedade civil que atuem na área. Sugerimos em especial o diálogo com a Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas e do Empreendedorismo (ADERES) que, além de ser um ator relevante no cenário do empreendedorismo, conta com um projeto direcionado às mulheres em situação de vulnerabilidade social (Projeto Delas). Outro agente relevante na área, que também realiza ações com um recorte de gênero, é o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE/ES), que da mesma forma pode ser contatado. É possível que organizações como estas já tenham realizado um diagnóstico bastante detalhado do empreendedorismo no estado, simplificando esta primeira etapa. Há também a possibilidade, caso necessário, de parceria com o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) para a criação destes dados, organização que já dialoga com a equipe do programa.

Em seguida propomos o redesenho da política, com a criação de um público alvo (ou vários públicos alvos) para o programa. A partir disso, sugerimos que sejam repensadas as ações do programa, a fim de atingir os grupos de mulheres selecionados, uma vez que suas necessidades podem ser completamente distintas.

O plano de ação não foge da governabilidade da vice governadoria, e não exige grandes mobilizações de capacidades, uma vez que se necessita apenas de uma equipe para

o estabelecimento das parcerias, e a própria equipe do programa para o redesenho da política. Não há necessidade de envolvimento de outras secretarias ou entes federativos distintos para este plano de ação.

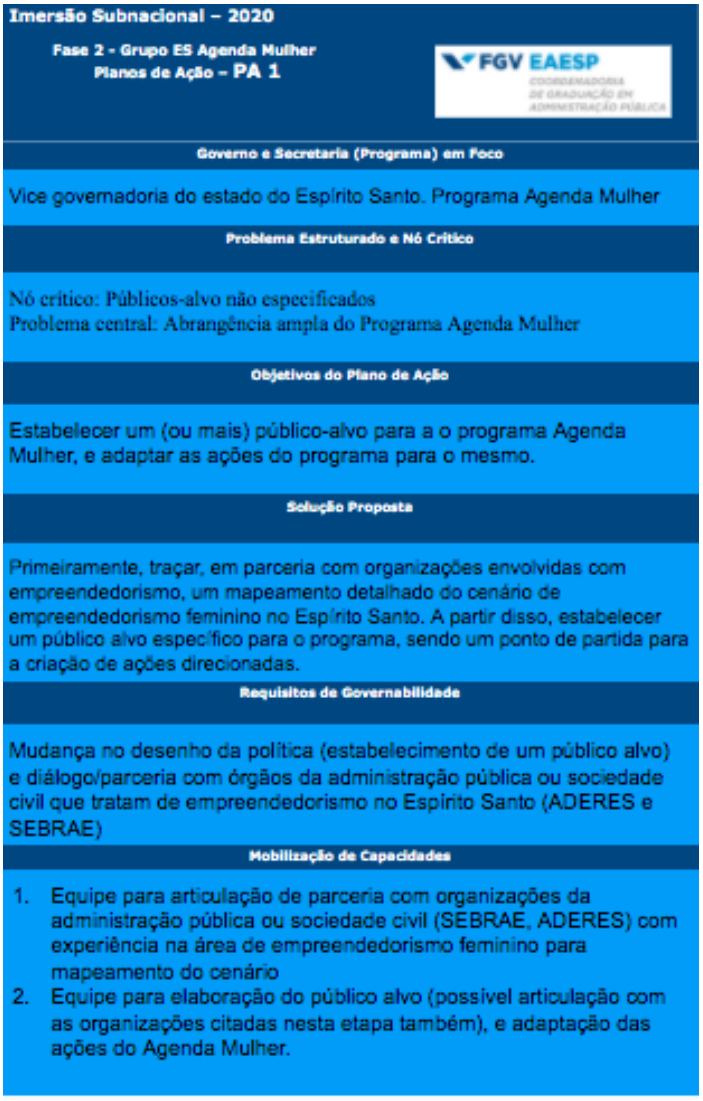
O estabelecimento de um público alvo para o programa representa uma oportunidade de inovação para o Agenda Mulher. Primeiramente pelo ganho de efetividade da política: atingir as mulheres de maneira mais assertiva, assim gerando mais impacto em suas vidas. Além disso, somar-se-ia uma otimização dos recursos públicos, já que as ações do programa serão direcionadas, evitando desperdícios de recursos.

Promover o empreendedorismo entre as mulheres se conecta diretamente com alguns dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável propostos pela ONU, em especial a meta 8 (Trabalho decente e crescimento econômico) e 5 (Igualdade de gênero).

O período de implementação, assim como o orçamento, não podem ser estimados com certeza, dependendo muito da primeira etapa de mapeamento (caso haja ou não dados já disponíveis para o estabelecimento do público alvo), podendo exigir um tempo e um orçamento maiores caso o mapeamento precise ser realizado do ponto inicial. Apesar desta incerteza, estima-se um período de 8 meses para a implementação.

Na página seguinte, apresentamos o plano de ação correspondente ao problema estudado.

Quadro 1: Plano de Ação - Abrangência do Programa Agenda Mulher



Imersão Subnacional – 2020

Fase 2 - Grupo ES Agenda Mulher
Planos de Ação – PA 1

FGV EAESP
COORDENADORIA DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Governo e Secretaria (Programa) em Foco

Vice governadoria do estado do Espírito Santo. Programa Agenda Mulher

Problema Estruturado e Nó Crítico

Nó crítico: Públicos-alvo não especificados
Problema central: Abrangência ampla do Programa Agenda Mulher

Objetivos do Plano de Ação

Estabelecer um (ou mais) público-alvo para a o programa Agenda Mulher, e adaptar as ações do programa para o mesmo.

Solução Proposta

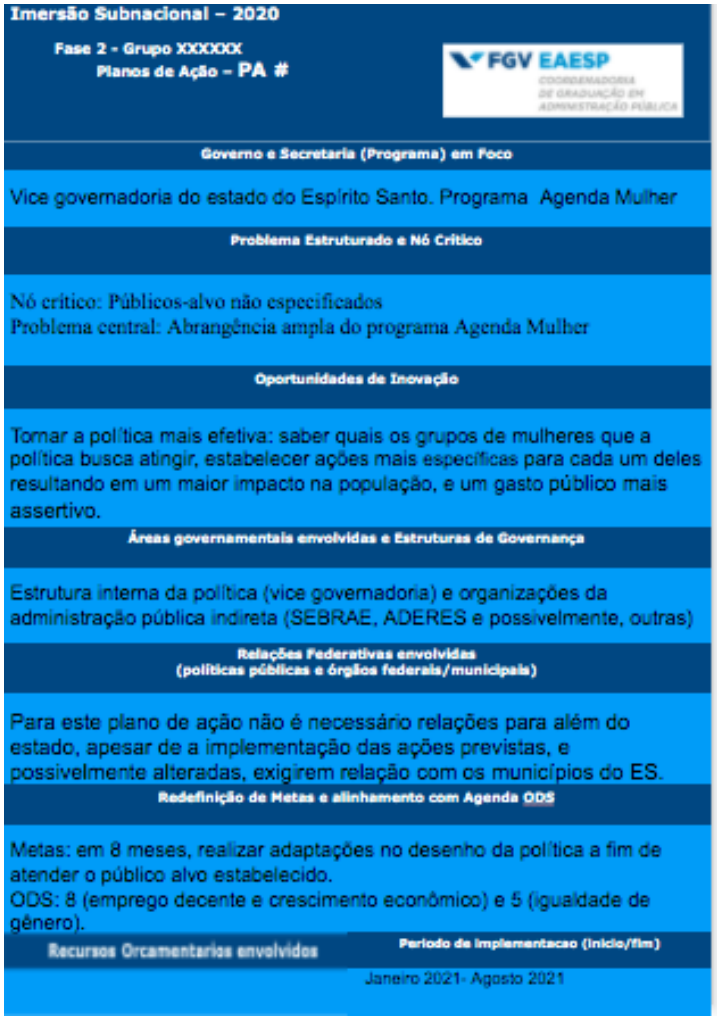
Primeiramente, traçar, em parceria com organizações envolvidas com empreendedorismo, um mapeamento detalhado do cenário de empreendedorismo feminino no Espírito Santo. A partir disso, estabelecer um público alvo específico para o programa, sendo um ponto de partida para a criação de ações direcionadas.

Requisitos de Governabilidade

Mudança no desenho da política (estabelecimento de um público alvo) e diálogo/parceria com órgãos da administração pública ou sociedade civil que tratam de empreendedorismo no Espírito Santo (ADERES e SEBRAE)

Mobilização de Capacidades

1. Equipe para articulação de parceria com organizações da administração pública ou sociedade civil (SEBRAE, ADERES) com experiência na área de empreendedorismo feminino para mapeamento do cenário
2. Equipe para elaboração do público alvo (possível articulação com as organizações citadas nesta etapa também), e adaptação das ações do Agenda Mulher.



Imersão Subnacional – 2020

Fase 2 - Grupo XXXXXX
Planos de Ação – PA #

FGV EAESP
COORDENADORIA DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Governo e Secretaria (Programa) em Foco

Vice governadoria do estado do Espírito Santo. Programa Agenda Mulher

Problema Estruturado e Nó Crítico

Nó crítico: Públicos-alvo não especificados
Problema central: Abrangência ampla do programa Agenda Mulher

Oportunidades de Inovação

Tornar a política mais efetiva: saber quais os grupos de mulheres que a política busca atingir, estabelecer ações mais específicas para cada um deles resultando em um maior impacto na população, e um gasto público mais assertivo.

Áreas governamentais envolvidas e Estruturas de Governança

Estrutura interna da política (vice governadoria) e organizações da administração pública indireta (SEBRAE, ADERES e possivelmente, outras)

Relações Federativas envolvidas (políticas públicas e órgãos federais/municipais)

Para este plano de ação não é necessário relações para além do estado, apesar de a implementação das ações previstas, e possivelmente alteradas, exigirem relação com os municípios do ES.

Redefinição de Metas e alinhamento com Agenda ODS

Metas: em 8 meses, realizar adaptações no desenho da política a fim de atender o público alvo estabelecido.
ODS: 8 (emprego decente e crescimento econômico) e 5 (igualdade de gênero).

Recursos Orçamentários envolvidos

Período de implementação (início/fim)

Janeiro 2021- Agosto 2021

Fonte: elaborado pelas autoras.

Referências

ADERES. **Conheça o projeto DELAS**. Disponível em: https://aderes.es.gov.br/conheca-o-projeto-delas. Acesso em: 25 nov. 2020.

COSTA, D; AZEVEDO, P; SOUZA, R. **Políticas públicas, empreendedorismo e mulheres: olhares que se encontram**. IBAM, 2012. Acesso em: 25 nov. 2020.

DATA SEBRAE Espírito Santo. **Perfil dos Empreendedores no ES**. Disponível em: https://datasebrae.com.br/perfil-dos-empreendedores-no-es/. Acesso em: 25 nov. 2020.

ENTREVISTA com o Professor Fernando Burgos.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Nero e políticas públicas Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, p. 47-71, abr. 2004. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/ref/v12n1/21692. Acesso em: 25 nov. 2020.

FGV CEAPG. **DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO AO EMPREENDEDORISMO EM ESTADOS E MUNICÍPIOS**. **Programa Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo,, mar. 2012. Disponível em: https://ceapg.fgv.br/sites/ceapg.fgv.br/files/u26/politicas_publicas_site.pdf. Acesso em: 25 nov. 1010.

NATIVIDADE, Daise Rosas da. Empreendedorismo feminino no Brasil: políticas públicas sob análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 232-256, fev. 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122009000100011&script=sci_arttext. Acesso em: 25 nov. 2020.

SEBRAE Espírito Santo. **SEBRAE no Espírito Santo**. Disponível em: https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/es?codUf=8. Acesso em: 25 nov. 2020.

SEBRAE São Paulo. **Programa 1.000 mulheres**: construindo negócios de impacto social. Construindo Negócios de Impacto Social. Disponível em: https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/sp/sebraeaz/programa-1000-mulheres,dd65bf06f2fab610VgnVCM1000004c00210aRCRD. Acesso em: 25 nov. 2020.

Fundação Getulio Vargas - EAESP

Graduação em Administração Pública

IMERSÃO SUBNACIONAL 2020

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

SECRETARIA DA CULTURA

Elaboração: Rafaela Dantas, Vivian Vieira

Prof. Cibele Franzese e Prof. Luis Paulo Bresciani

Supervisor: Ítalo Nogueira Soares

Coordenação: Prof. André Guzzi

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADERES	Agência de Desenvolvimento das MPE e do Empreendedorismo
BANDES	Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo
CONECT/ FINDES	Conselho de Economia Criativa – Fed. das Indústrias do Espírito Santo
ESESP	Escola de Serviço Público do Espírito Santo
FAPES	Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo
IFES	Instituto Federal do Espírito Santo
IJSN	Instituto Jones dos Santos Neves
LABGES	Laboratório de Inovação na Gestão
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SECTI	Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional
SECULT	Secretaria de Cultura
SEDES	Secretaria de Desenvolvimento do Espírito Santo
SEGER	Secretaria de Gestão e Recursos Humanos
SETUR	Secretaria de Turismo do Espírito Santo

INTRODUÇÃO

O presente relatório refere-se a entrega final do trabalho realizado para a disciplina imersão subnacional da Fundação Getulio Vargas em parceria com o Governo do Espírito Santo, tendo como foco o programa ES + CRIATIVO coordenado pela Secretaria de Cultura do Estado do Espírito Santo (Secult). O objetivo central da semana de imersão consistiu em conhecer o programa de economia criativa e através do insumos da Secult elaborar duas árvores de problemas tendo como base os desafios trazidos pela mesma e elaborar propostas de solução para os desafios selecionados.

O Programa ES+CRIATIVO visa promover a economia criativa no Estado do Espírito Santo, por meio de políticas de apoio a atividades empreendedoras do setor, como música, audiovisual, artesanato, gastronomia, games, arquitetura e moda, design.[1] Seu objetivo geral é: desenvolver a economia criativa nos territórios do Espírito Santo por meio de políticas, diretrizes e ações integradas. Alguns do seus objetivos específicos buscam: articular uma

[1] **ES+Criativo**. Disponível em <https://secult.es.gov.br/espirito-santo-criativo>. Acesso em 21 de set. 2020

rede de negócios que contemple os princípios de criatividade, inovação, diversidade cultural, sustentabilidade e inclusão social; identificar, desenvolver, fortalecer e fomentar os segmentos e territórios criativos; promover a geração de novos empreendimentos, trabalho, emprego e renda; levantar, sistematizar e monitorar as informações e dados sobre a Economia Criativa para a formulação de políticas públicas entre outros.

Seu foco principal são micro, pequenos e médios empreendimentos (individuais e coletivos) que desenvolvem atividades econômicas criativas; trabalhadores ou potenciais trabalhadores em setores criativos; populações da diversidade cultural capixaba, a fim de ofertar maior diversidade cultural, inclusão social, sustentabilidade e inovação. A intenção é valorizar a criatividade, o capital intelectual e o valor simbólico-cultural do Espírito Santo.

O presente relatório apoia-se em três dos eixos de atuação do programa para implementação das propostas frente aos desafios selecionados: **Governança, Territórios Criativos e Redes.**

APRESENTACAO DAS ÁRVORES DE PROBLEMAS

A árvore de problemas é uma das ferramentas de diagnóstico usadas no Planejamento Estratégico Situacional (Carlos Matus, 1970), na lógica do PES, as explicações dependem sempre da situação, de modo que cada ator social parte de seus pontos de vista, valores, ideologias, tradições e interesses para explicar a realidade. O diagrama de árvore, é uma forma simples de expressão gráfica da hierarquia dos problemas, potencialidades ou ações, que resultam das relações de causa e efeito. A hierarquia de relevância se manifesta na forma de uma árvore, que estabelece a ordem de influência entre os problemas – raiz, tronco e galhos – destacando as bases da problemática geral, ressaltando os fatores mais relevantes e determinantes do futuro.

Às árvores de problemas elaboradas para o programa ES + CRIATIVO consiste, em três pontos principais: o problema central identificado, suas causas e consequências (efeito).

Após apresentação dos desafios, a dupla decidiu atuar sobre duas problemáticas: **ausência de integração com os parceiros do programa** (necessidade de estar mais próximo dos parceiros e estabelecer um alinhamento na governança em rede) e **processos complexos** com ênfase nos processos licitatórios.

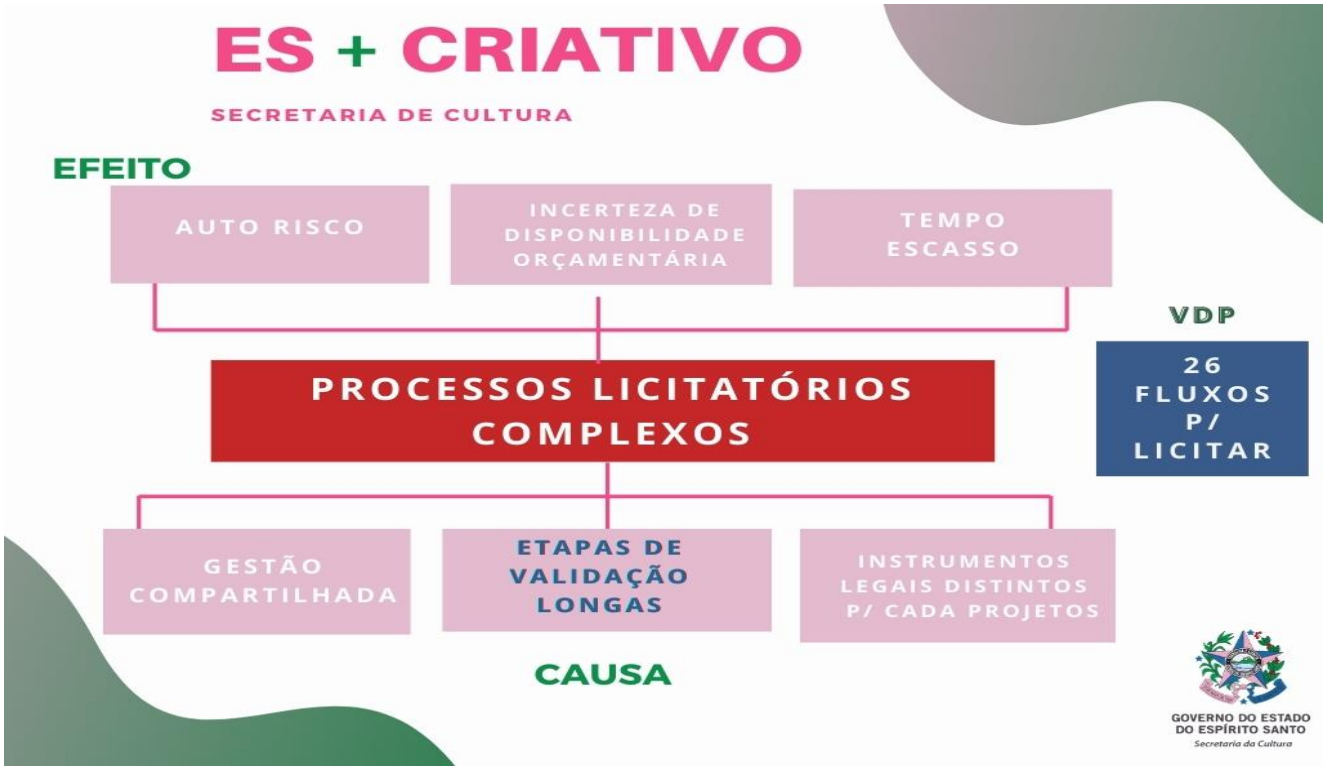
Figura 1: Desafios Apresentados

Fonte: elaborada pelas autoras.

Figura 2: Árvore de Problema 1

Fonte: elaboração própria.

Figura 3: Árvore de Problema 2



Fonte: elaboração própria.

PROPOSTA DE SOLUÇÃO I

O primeiro desafio escolhido foi a necessidade de maior integração entre os parceiros. A primeira proposta busca atuar frente a "ausência de integração contínua com os parceiros do programa ES + Criativo", abaixo segue proposta de intervenção seguindo ordem das informações solicitadas na disciplina de imersão.

Para elaboração da proposta foi realizado conversas com os professores Cibele Franzese e Luis Paulo Bresciani e leitura do relatório produzido pelo Conselho Britânico, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), como parte do Programa de Engajamento e Desenvolvimento Profissional do Newton Fund no Brasil.

Proposta: Perspectiva Administrativa

Diante das dificuldade apresentadas com déficit de equipe dentro da coordenadoria de economia criativa, a proposta elaborada visa atuar sobre duas perspectiva para promover uma integração mais continua com os parceiros do programa. A primeira diz respeito a perspectiva administrativa, foi colocado durante apresentação na semana de imersão o desconhecimento de ferramentas inovadoras, a partir disso sugerimos a adoção de três metodologias para organização interna da coordenadoria a fim descentralizar tarefas e promover maior alinhamento acerca do programa. A metodologias são:

Matriz de responsabilidades: A matriz de responsabilidades (ou matriz de designação de responsabilidades), também conhecida como Matriz RACI, é um instrumento ferramental que tem por seu objetivo principal a estruturação das atribuições, funções e responsabilidades dentro de um processo ou projeto a fim de evitar dúvidas e conflitos entre os membros da equipe, sendo necessário que tais definições devem estar intimamente ligadas à definição do escopo do projeto. Com o intuito de consolidar as delimitações dos cargos e suas funções para melhor fluidez dos processos da coordenadoria de economia criativa, a construção da RACI onde cada letra está ligada a uma atribuição diferente: **R** responsável por realizar a tarefa (entregável); **A** indivíduo encarregado da aprovação da atividade, que responderá pela demanda. Também chamado de autoridade; **C** pessoa que é consultada sobre o processo; e **I** aquele que deve ser informado sobre a tarefa, por meio de avisos sobre a conclusão de um fluxo de trabalho. Essa atribuição traz benefícios tangíveis como; formalização das responsabilidades, divisão clara das tarefas (sem pessoas multitarefas), melhor rastreamento das informações e consequentemente, a otimização de tempo e melhora no controle de prazos.

O objetivo é que a coordenadoria tendo como guias a coordenadora Lorena Louzada e o secretário Fabricio Noronha listem as atividades da coordenadoria de economia criativa dentro da matriz, sendo recomendado divisões de frentes, exemplo: rotinas administrativas, relação com os parceiros e atividades estratégicas.

Gerenciamento de atividades: Após a construção e validação da matriz RACI, a metodologia de gerenciamento de atividade visa organizar e simplificar as atividades da coordenadoria do ES+ na organização, redefinindo e distribuindo tarefas.

Onboarding: Após reorganização e distribuição de tarefas, a metodologia de onboarding deve ser aplicado. A metodologia se trata de conjunto de procedimentos que têm como objetivo adaptar e capacitar os servidores da coordenadoria, habitualmente o onboarding é usado para apresentar a cultura organizacional e promover integração de funcionários recém contratados em empresas. No caso da coordenadoria serviria para apresentação da distribuição das atividades para a equipe e alinhamentos finais.

Proposta: Perspectiva marketing cultural de agente local.

Posteriormente à execução da perspectiva administrativa, a perspectiva do marketing de agente cultural local nada mais se trata que institucionalizar o " Dia de Rede", onde a coordenadora Lorena Louzada constrói e estabelece relações mais próximas com os parceiros do programa (com foco nos externos ao governo), buscando alinhar objetivos comuns, dar panoramas do programa e pensar junto, de modo a construir consciência nacional sobre a legitimidade da economia criativa no estado do Espírito Santo. Recomenda-se que o "Dia de Rede" construa ações culturais juntos aos parceiros que promova conhecimento da população acerca do programa, como intervenções por meio de projeções em prédios, intervenções artísticas por meio de lambe-lambe mostrando os setores criativos do estado, palestras etc.

Quadro 1: PLANO DE AÇÃO - MAPA DE ATIVIDADES (elaborado pelas autoras)

Órgão: **Secretaria:** **Programa/Política Pública:**	Governo do Estado do Espírito Santo Secretaria Estadual da Cultura ES+ Criativo (Economia Criativa)
Problema Central: **Nó Crítico:**	"Ausência de integração contínua com os parceiros". "Comunicação Insuficiente".
Objetivo do plano de ação:	Descentralizar tarefas de modo a oportunizar mais integração com parceiros e fortalecimento da política pública de economia criativa no Estado do ES.
Solução Proposta:	Traçar mapa das atividades da coordenadoria do ES+Criativo de modo a redistribuir tarefas, e institucionalizar o "Dia Rede", dia destinado para a/o coordenador(a) consolidar e construir relação mais ativa com os parceiros do programa.
Requisitos de Governabilidade:	Os requisitos necessários para implementação da propostas, a Secult possui governabilidade para executar.
Relações Federativas envolvidas (políticas públicas e órgãos federais/municipais):	Governo do Espírito Santo + Secretaria de Cultura + Governo Federal.
Mobilização de capacidades:	Recurso financeiro para saídas no "Dia da Rede" (pagamento de transporte/locomoção) e contratação de consultoria para mapeamento e redesenho das atividades (opção somente necessária se a SECULT decidir terceirizar a atividade de mapeamento e redesenho).

Oportunidade de inovação:	Consolidar uma governança em rede integrada.
Redefinição de Metas e alinhamento com Agenda ODS:	As metas para a proposta são: -Realizar um dia de rede a cada bimestre; -Elaborar relatório quadrimestral dos "Dia de rede" (gestão de conhecimento); - Descentralizar atividades realizadas pela coordenadoria do programa; - Realizar uma ação cultural a cada trimestre em conjunto algum parceiro do programa. ODS: *8 "Trabalho Decente e Crescimento Econômico"*, mas em específico a meta 8.3.
Áreas governamentais envolvidas e Estruturas de Governança:	Interno: SECULT, SECTI, FAPES, SETUR, SEDES, SEGER / LABGES, CONECT/ FINDES, IFES, IJSN, ESESP e BANDES. Externo: SEBRAE, SESI/ FINDES e ADERES.
Recursos Orçamentário envolvidos:	Não há necessidade de destinação de orçamento, para além do vale transporte/combustível para locomoção para o "Dia de rede", exceto se houver contratação da consultoria para realizar mapeamento e redesenho, nesse caso é necessário consultar PLOA 2021 da SECULT.
Período de implementação (início/fim):	De modo a evitar rompimentos, recomenda-se realizar o período de implementação a partir do 1° semestre de 2021 e avaliar ao final de 2021.02 e em caso de efeito positivo permanecer até o fim da gestão 2022.

PROPOSTA DE SOLUÇÃO II

O segundo desafio escolhido foi a necessidade de diminuir as etapas dos processos licitatórios. As propostas buscam atuar frente a “etapas longas de licitações”, abaixo segue proposta de intervenção seguindo ordem das informações solicitadas na disciplina de imersão. Para A elaboração da proposta foi realizado conversas com os professores Cibele Franzese, Luis Paulo Bresciani, Maísa Cristina Dante Fagundes, além de relatórios, reportagens e artigos sobre como mitigar problemas nos processos de licitação do setor público.

Proposta: Atas de Registro de Preço

Diante das dificuldade apresentadas com déficit de material/serviços dentro da coordenadoria de economia criativa, a proposta elaborada visa atuar sobre o problema de ter que fazer a licitação toda vez que for utilizar algum serviço ou material para algum projeto da secretaria, através do Registro de Preço, que é um sistema de compras do Setor Público, que atua em especial na esfera Federal e consiste em um conjunto de procedimentos para registro formal de produtos, ou de prestação de serviços para contratações futuras. - eles tem a opção de comprar determinados materiais em grandes quantidades, a fim de não ter que refazer esse processo sempre e com isso acabar atrasando o projeto ou serviço necessário para aquele momento. O objetivo da utilização desse método é que a Secretaria de Cultura crie o hábito de se comunicar com as outras secretarias do Governo do Espírito Santo, para que juntos possam comprar materiais que necessitam e possa ser distribuído entre as secretarias.

Proposta: Estruturar Planejamento de Compras Anual

A segunda proposta ainda tem como objetivo mitigar o gargalo de ter que passar pelo processo de licitação, cujo qual possui cerca de 28 fluxos, através do planejamento de compras anual, a secretária teria a oportunidade de fazer uma lista de compras e serviços a fim de enviar para o Governo do Estado solicitado a comprar dessas matérias que deverão ser utilizados ao decorrer do ano letivo. A ideia é que os colaboradores consigam se organizar para fazer uma reunião no final do semestre a fim de discutir quais são próximos passos como área para ano que vem, e em cima desses projetos, a equipe estrutura quais matérias ou serviços precisarão para executar esses projetos no ano seguinte, e em janeiro fazer a solicitação ao Governo, de tal modo que consiga se planejar para comprar ou solicitar os materiais desejados até a data da utilização pela Secretaria. Com isso, conseguimos atacar o efeito do auto risco de não se ter o material para utilização, ou até mesmo ter que adiar um projeto porque não tem material disponível para realizá-lo e também mitigar o risco de não ter disponibilidade orçamentária para comprar os materiais, visto que, eles vão se planejar anualmente para comprá-los, logo, conseguiram ter uma prévia de quanto vão gastar.

Proposta: Criação de uma Central de Compras do Governo do Espírito Santo.

A criação da Central de Compras seria vinculada à Secretaria de Economia e Planejamento, e seria responsável pelas licitações de compras de bens, materiais e serviços da administração estadual, e teria como objetivo, gerenciar, modernizar, e dar transparências às aquisições do governo do Estado. A ideia é que haja uma relação entre governo-governo a fim de agilizar a rapidez, transparência e até mesmo dar mais segurança nos processos de compras do Estado. Com isso, também teríamos a relação entre governo-fornecedores, com objetivo de ter mais informações sobre as empresas que disponibilizam seus serviços/matérias para o governo, logo, todas as secretarias do Estado teriam acesso ao cadastramento, como por exemplo: inscrição, situação da empresa, alterações de cadastro, editais, pregão presencial e eletrônico. E por fim, essa proposta tem como objetivo proporcionar um padrão na efetivação de compras, gerando mais economicidade, controles gerenciais de gastos, obter e deixar a salvo o registro de compras, formando um histórico mais robusto, e possibilitando um maior planejamento das aquisições entre os órgãos.

Quadro 2: PLANO DE AÇÃO - CENTRAL DE COMPRAS E PLANEJAMENTO ANUAL

Órgão: **Secretaria:** **Programa/Política Pública:**	Governo do Estado do Espírito Santo Secretaria Estadual de Cultura ES+ Criativo (Economia Criativa)
Problema Central: **Nó Crítico:**	"Processos licitatórios complexos '' "Etapas longas do processo licitatório ''
Objetivo do plano de ação:	O nosso objetivo é mitigar o processo burocrático licitatório através de ferramentas que possam auxiliar melhor a secretária para que ela consiga concretizar os projetos.
Solução Proposta:	Existem três planos de ação, são eles: Ata de Registro de Preço, Central de compras e Planejamento anual de compras. Onde a secretária poderia recorrer para tentar mitigar o problema central. Esses três podem se adequar conforme a necessidade da secretaria, ou seja, dependendo do programa, o instrumento usado será diferente. Mas, o ideal é estruturar o Planejamento anual de compras.
Requisitos de Governabilidade:	O governo do Estado tem autonomia para governar dentro das propostas citadas.
Relações Federativas envolvidas (políticas públicas e órgãos federais/municipais):	Governo do Espírito Santo, SECULT e a Secretária de Orçamento do Estado
Mobilização de capacidades:	A mobilização de capacidades – está dentro dos recursos do governo, ou seja, ele consegue executar as propostas sugeridas.

Oportunidade de inovação:	Unificar as compras entre as secretarias do Estado.
Redefinição de Metas e alinhamento com Agenda ODS:	Algumas metas que a gente pensou foi: fazer no máximo 4 licitações durante o ano, aumentar em 70 % a utilização de outras formas ferramentas para comprar materiais/serviços, concluir 65% dos projetos estabelecido durante o ano.
Áreas governamentais envolvidas e Estruturas de Governança:	Governo do Espírito Santo
Recursos Orçamentário envolvidos:	Mão de obra especializada em TI. Em torno de R$ 35.000 para preparação e criação de uma central de compras do Estado + treinamento de funcionários
Período de implementação (início/fim):	2021.1

Fonte: elaborado pelas autoras.

REFERÊNCIAS

BRASIL MINISTERIO DA ECONOMIA. **CENTRAL DE COMPRAS.** Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/central-de-compras. Acesso em: 23 nov. 2020.

BRITISH COUNCIL. **A ECONOMIA CRIATIVA BRASILEIRA.** Disponível em: https://www.britishcouncil.org.br/sites/default/files/brasil_economia_criativa_online2.pdfAcesso em: 24 nov. 2020.

Elicitação. **Sistema de Preços com a Nova Medida Prov**. Disponível em: https://elicitacao.com.br/2020/04/17/sistema-de-registro-de-preco/ Acesso em: 25 nov. 2020.

PORTAL GOVERNO. **ARQUIVOS DE ATAS.** Disponível em: https://portalgoverno.com.br/product-category/atas/?gclid=CjwKCAiAnvj9BRA4EiwAuUMDf3XVLNvgO6F3NAw6t2WHFA1pQdWIJ1bmlOPR8-3_g1u0xJevG34PSBoC53gQAvD_BwE. Acesso em: 23 nov. 2020.

Fundação Getulio Vargas - EAESP

Graduação em Administração Pública

IMERSÃO SUBNACIONAL 2020

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS

Elaboração: Audrey Fernandes Graziadei da Costa, Lara Juliana Cerqueira Romualdo

Prof. Cibele Franzese e Prof. Luis Paulo Bresciani

Supervisor: Ítalo Nogueira Soares

Coordenação: Prof. André Guzzi

LISTA DE ACRÔNIMOS E SIGLAS UTILIZADAS

- CRAS: Centro de Referência de Assistência Social
- CREAS: Centro de Referência Especializado de Assistência Social
- ES: Espírito Santo
- LGBTQIA+: Lésbicas, gays, bissexuais, transexuais ou transgêneros, queer, intersexo, assexual e demais possibilidades de orientação sexual ou identidade de gênero
- SEDH: Secretaria Estadual de Direitos Humanos
- SUAS: Sistema Único de Assistência Social
- SUAS: Sistema Único de Saúde
- VDP: Vetor de Descrição do Problema

DESAFIOS DA SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DO ESPÍRITO SANTO

INTRODUÇÃO

Primordialmente, os desafios levantados pela Secretaria do Estado de Direitos Humanos foram bastante específicos. Mas de todos os desafios levantados, pela Secretária Nara Borgo, da Secretaria do Estado de Direitos Humanos, a dupla se concentrou nos seguintes desafios:

Inexistência de Casa Abrigo para a população LGBTQIA+ e dificuldade na articulação com os municípios.

No que diz respeito do primeiro desafio escolhido pela dupla deu-se pelo aumento de casos de violência registrados, do mesmo modo, de casos subnotificados, contra essa parcela específica no decorrer dos anos, em todo o Brasil. No Estado do Espírito Santo a situação não é tão diferente. Esse fato é reforçado por uma matéria divulgada pela Folha Vitória, em 2019, em um período de 16 horas, um indivíduo morria devido a LGBTQIA+ fobia. Neste contexto, a atual Secretária, Nara Borgo, declarou que a própria Secretaria (SEDH) já estão realizando mudanças para dar mais espaço em suas ações para esta população específica.

Já em relação ao segundo desafio levantado, o qual é a dificuldade na articulação com os municípios, se dá devido ao Desenho Constitucional, decorrido da CF 88. Em consequência

disso, os governos municipais tornaram-se entes federativos. A seguir, apresentamos as duas árvores de problemas desenvolvidas pela dupla.

QUADRO 1: PONTO DE ATENÇÃO I (ELABORADO PELAS AUTORAS)

CAUSAS	PROBLEMA CENTRAL	CONSEQUÊNCIAS
- Período de campanha eleitoral; - Postura esquiva dos representantes de governo e funcionários das instituições/órgãos envolvidos quando a SEDH entra em contato para tratar de parcerias e acordos em programas ou projetos; - Contexto de pandemia que contribuiu para o adiamento de parcerias em tratativas devido à necessidade de reformulação da agenda e alteração na dinâmica de trabalho da secretaria.	Dificuldade de articulação entre a Secretaria Estadual de Direitos Humanos e os municípios	- Permanência da violação de direitos às populações marginalizadas e perpetuação de casos de violência subnotificados; - Morosidade nos processos de formulação e implementação de políticas públicas devido a dificuldade de iniciar, avançar e/ou concluir projetos e programas que envolvam a cooperação dos municípios; - Limitação do campo de atuação da Secretaria que acaba não explorando todo seu potencial de articulação.

VETOR DE DESCRIÇÃO DO PROBLEMA (VDP)

Percentual de contatos efetivamente realizados entre a SEDH e os municípios considerando o total de tentativas de comunicação.

ÁRVORE DE PROBLEMAS: SÍNTESE

1. Identificação de atores relevantes

Funcionários da SEDH; Sociedade civil do Espírito Santo; Movimentos sociais organizados; Partidos políticos; Representantes de governo e candidatos à eleição; Setor Privado.

2. Problema central

Dificuldade de articulação entre a Secretaria e os municípios.

3. Causas

• Período de campanha eleitoral.

• Postura esquiva dos representantes de governo e funcionários das instituições/órgãos envolvidos quando a SEDH entra em contato para tratar de parcerias e acordos em programas ou projetos.

• Contexto de pandemia que contribuiu para o adiamento de parcerias em tratativas devido à necessidade de reformulação da agenda e alteração na dinâmica de trabalho da secretaria.

4. Consequências

• Permanência da violação de direitos às populações marginalizadas e perpetuação de casos de violência subnotificados.

• Morosidade nos processos de formulação e implementação de políticas públicas devido à dificuldade de iniciar, avançar e/ou concluir projetos e programas que envolvam a cooperação dos municípios.

• Limitação do campo de atuação da Secretaria que acaba não explorando todo o seu potencial de articulação.

5. Vetor de descrição do problema

Percentual de contatos efetivamente realizados entre a Secretaria e os municípios considerando o total de tentativas de comunicação.

ÁRVORE DE PROBLEMAS: DESCRIÇÃO

O problema central sobre o qual o presente relatório se debruça consiste na dificuldade de articulação entre a Secretaria Estadual de Direitos Humanos do Espírito Santo (SEDH) e os municípios. Entre os fatores que causam o impasse mencionado cabe destacar o período de campanha eleitoral que demanda um alinhamento de interesses e agenda tanto dos líderes locais, quanto dos representantes de governo. Aliado a isso, a pandemia do coronavírus também é um elemento fundante, pois trouxe a necessidade de operar com equipes reduzidas – devido a funcionários com suspeita de COVID-19, efetivamente contaminados ou pertencentes ao grupo de risco –, reformulação da agenda e alteração na dinâmica de trabalho da Secretaria. Há, ainda, a postura esquiva dos representantes de governo e funcionários das instituições e órgãos envolvidos quando a SEDH entra em contato para tratar de parcerias e acordos em programas ou projetos.

As razões supracitadas tornam moroso e até paralisam, em alguns casos, o processo de formulação e implementação de iniciativas, posto que a comunicação escassa e ineficiente impossibilita que a Secretaria capte, junto aos municípios, as demandas locais e consiga traduzi-las em programas/políticas que visem atender às necessidades eventualmente apresentadas. Além disso, acarreta dificuldade de iniciar, avançar e/ou concluir quaisquer projetos e programas que envolvam a cooperação dos municípios e limita o campo de atuação da Secretaria que acaba não explorando todo seu potencial de articulação, uma vez que o desenvolvimento e fluidez fica restrito a programas/projetos que tenham pouca ou nenhuma dependência de articulação com municípios.

O vetor de descrição do problema (VDP) pode ser mensurado pelo percentual de contatos efetivamente realizados entre a SEDH e os municípios, considerando o total de tentativas de comunicação.

PLANO DE AÇÃO: SÍNTESE

1. Governo e Secretaria em foco

• Governo: Espírito Santo

• Secretaria: Secretaria Estadual dos Direitos Humanos (SEDH)

2. Problema estruturado e nó crítico

• Problema: dificuldade de articulação entre a Secretaria Estadual de Direitos Humanos e os municípios.

• Nó crítico: uso inefetivo dos meios e estratégias de comunicação adotados.

3. Objetivos do plano de ação

Reestruturar estratégias de comunicação da Secretaria com os municípios de modo a fortalecer a articulação entre ambos.

4. Solução proposta

Construção de um Pacto de Articulação por Direitos Humanos no Espírito Santo com vigência a partir de janeiro de 2021 que esteja voltado a articulação vertical entre o estado e os municípios e, ainda, a articulação horizontal entre as pastas de cada município. Isso porque seria inviável a SEDH manter contato com o Secretário de Educação, Saúde, Assistência Social de cada município e em muitos casos a porta de entrada para a denúncia ou descoberta de violação em direitos humanos se dá nessas áreas.

5. Requisitos de Governabilidade

A proposta sugerida no plano de ação demanda somente requisitos de governabilidade que contemplam o escopo de atuação do governo estadual.

6. Mobilização de capacidades

Os recursos dos quais o governo dispõe conferem a ele plena capacidade de concretizar o plano de ação.

7. Oportunidades de Inovação

A dificuldade de estabelecer e consolidar articulação entre Secretarias do governo estadual e os municípios não é questão exclusiva do Espírito Santo, trata-se uma adversidade frequente em outros estados. Nesse contexto, a alternativa de solução trazida pelo plano de ação pode ser uma oportunidade de inovação para o estado e, ainda, tornar-se referência nacional de boas práticas capazes de solucionar esse problema.

8. Áreas governamentais envolvidas e estruturas de governança

Governo estadual e municipais do Espírito Santo, Comitês e Coordenadorias responsáveis pela pasta de Direitos Humanos nos municípios.

9. Relações Federativas envolvidas (políticas públicas e órgãos federais/municipais)

Secretaria estadual de direitos humanos, secretarias municipais de educação, saúde e assistência social.

10. Redefinição de Metas e alinhamento com Agenda ODS

Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 16[2]: Paz, justiça e instituições eficazes.

Item 16.a *''Fortalecer as instituições nacionais relevantes, inclusive por meio da cooperação*

[2] Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=16>. Acesso em 7 dez. 2020.

internacional, *para a construção de capacidades em todos os níveis*, *em particular nos países em* desenvolvimento, para a prevenção da violência e o combate ao terrorismo e ao crime".

Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 17[3]: Parcerias e meios de implementação
Item 17.17 *"Incentivar e promover parcerias públicas*, *público-privadas e com a sociedade civil eficazes*, *a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias."*

11. Recursos financeiros envolvidos

Tendo em vista que o governo estadual dispõe de boa saúde fiscal, não tem déficit orçamentário e a proposta apontada pode ser executada a baixo custo, ou mesmo a custo zero, é possível concluir que os recursos financeiros envolvidos são correspondentes à lógica da proposta, têm capacidade de executá-la.

12. Período de implementação (início/fim)

De janeiro de 2021 a dezembro de 2022.

PLANO DE AÇÃO: DESCRIÇÃO

De antemão, cabe lembrar os tipos de articulação e suas definições. A articulação vertical trata da relação entre os entes, enquanto a horizontal se refere ao vínculo entre as pastas. Pelo desenho constitucional brasileiro, os municípios não são obrigados a seguir as sugestões do governador do estado uma vez que são entes autônomos e isso faz com que, frequentemente, as articulações entre os entes sejam muito frágeis.

Esse problema pode ser resolvido pela criação de sistemas nos quais são pactuados o que é responsabilidade de cada ente, como o SUS e o SUAS. Porém, não existe um sistema nacional de direitos humanos no Brasil, então a articulação nessa área não será em forma de

[3] Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/objetivo/objetivo?n=17>. Acesso em 7 dez. 2020.

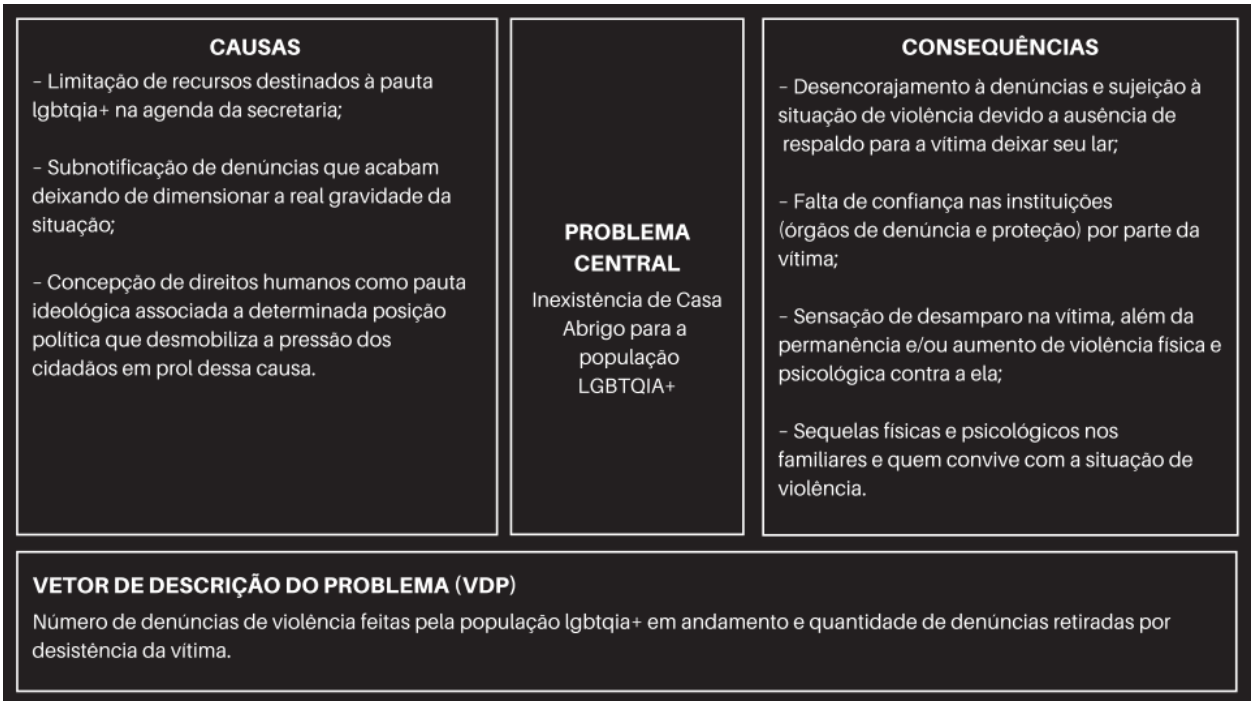
sistema, mas sim em forma de negociação a cada passo. Ou seja, existe uma fragilidade de área que não se confirma na saúde e na assistência social, por exemplo.

Ainda a esse respeito, muitas vezes a pasta de Direitos Humanos não existe nos municípios. Na maior parte das vezes, é uma coordenadoria ou conselho dentro de alguma secretaria – o que requer mais esforço para localizar o responsável pelas decisões nos 78 municípios.

Além da pandemia, a comunicação está mais dificultada em razão das eleições, motivo pelo qual a proposta foi construída pensando a partir do início da nova gestão das prefeituras (primeiro de janeiro de 2021). Isso porque a maior parte dos prefeitos que não foram reeleitos não têm exata clareza da implementação e execução de seus planos de governo, ainda estão organizando isso.

Nesse contexto, a Secretaria pode se apresentar como pré-disposta a estabelecer parcerias nesse momento até os quatro anos de mandato, expondo a necessidade de haver uma articulação com esforços bilaterais, elencando atribuições de responsabilidade dos municípios das quais precisará e, ao mesmo tempo, reiterando a disponibilidade de auxiliá-los com o que lhe couber – de modo a evidenciar a necessidade da troca e os benefícios da ajuda mútua.

QUADRO 2: PONTO DE ATENÇÃO II (ELABORADO PELAS AUTORAS)



ÁRVORE DE PROBLEMAS: SÍNTESE

1. Identificação de atores relevantes

Funcionários da SEDH; Sociedade civil do Espírito Santo; Movimentos sociais organizados; Partidos políticos; Representantes de governo e candidatos à eleição; Setor Privado.

2. Problema central

Inexistência de Casa Abrigo para acolhimento da população LGBTQIA+ vítima de violência.

3. Causas

• Limitação de recursos destinados à pauta LGBTQIA+ na agenda da secretaria.

• Subnotificação de denúncias que acabam por subdimensionar a gravidade da situação.

• Concepção de direitos humanos como pauta ideológica associada que desmobiliza a pressão dos cidadãos em prol dessa causa.

4. Consequências

• Desencorajamento a denúncias e sujeição a situação de violência devido à ausência de respaldo para a vítima deixar seu lar.

• Falta de confiança nas instituições (órgãos de denúncia e proteção) por parte da vítima.

• Sensação de desamparo na vítima, além da permanência e/ou aumento de violência física e psicológica contra a ela.

• Sequelas físicas e psicológicos e quem convive com a situação de violência.

5. Vetor de descrição do problema

Número de denúncias de violências feitas pela população LGBTQIA+ em andamento e quantidade de denúncias retiradas por desistência da vítima.

ÁRVORE DE PROBLEMAS: DESCRIÇÃO

Em relação a causa Concepção de direitos humanos como pauta ideológica associada a determinada posição política que desmobiliza um engajamento dos cidadãos em prol dessa causa, uma vez que culmina uma pressão insuficiente da sociedade civil e movimentos sociais organizados para incluir programas/projetos de proteção à essa população. Ao que diz respeito às consequências, relacionado ao desencorajamento a denúncias e sujeição à situação de violência devido à ausência de respaldo para a vítima deixar seu lar, caso haja necessidade. Em relação a sequelas físicas e psicológicos nos familiares e quem convive com a situação de violência, tentamos enxergar para além da própria vítima.

PLANO DE AÇÃO: SÍNTESE

1. **Governo e Secretaria (Programa) em foco**
   • Governo: Espírito Santo
   • Secretaria: Secretaria Estadual dos Direitos Humanos (SEDH)

2. Problema estruturado e nó crítico

• Problema: inexistência de equipamento público físico que tenha como finalidade abrigar a população LGBTQIA+ vítima de violência.

• Nó crítico: falha de comunicação entre a Secretaria e as vítimas e, concomitantemente, entre os municípios e a Secretaria estadual.

3. Objetivos do plano de ação

A criação da Casa Abrigo para população LGBTQIA+ objetiva na redução dos casos de violência, na redução dos casos subnotificados, deste conjunto de indivíduos e redução no risco de vulnerabilidade. Além de promover orientação jurídica e estimular mobilizações.

4. Solução proposta

Muitos dos indivíduos violentados, primordialmente procuram o Sistema Único de Saúde. Dessa forma, o servidor de saúde orientará o indivíduo violentado para o espaço de acolhimento. Deste modo, com a criação de um espaço de acolhimento à população LGBTQIA+, em conjunto com o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), por meio destes espaços será promovido a promoção de assistência à população LGBTQIA+, que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados. O intuito desta junção, uma vez que o CREAS possui objetivo do plano de ação e solução proposta similar a Casa de Acolhimento à população LGBTQIA+, igualmente, visando na redução de despesas. Logo, no Espírito Santo dispõe atendimento em 77 Creas. Por fim, será disponibilizado 77 unidades para a LGBTQIA+.

5. Requisitos de Governabilidade

As propostas contemplam o escopo de atuação do governo estadual. Um outro ponto importante, a SEDH. Sendo assim, o prefeito possui alta governabilidade de realizá-lo, uma vez que possui autonomia proporcionada pela Constituição Federal de 1988.

6. Mobilização de capacidades

Os recursos dos quais o governo dispõe conferem a ele plena capacidade de concretizar o plano de ação, é observada alta governabilidade do ator.

7. Oportunidades de Inovação

Nota-se inovação devido a criação de novas plataformas de mitigação de violência contra esse conjunto de indivíduos. Além da cooperação direta entre o Estado e os cidadãos, assim fortalecendo.

8. Áreas governamentais envolvidas e estruturas de governança

Governo estadual e municipais do Espírito Santo, Comitês e Coordenadorias responsáveis pela pasta de Direitos Humanos nos municípios.

9. Relações Federativas envolvidas (políticas públicas e órgãos federais/municipais)

Secretaria estadual de direitos humanos, conselhos LGBTQIA+, secretarias municipais de educação, saúde e assistência social.

10. Redefinição de Metas e alinhamento com Agenda ODS

Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 10: Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles, com destaque para o item 10.3 *''Garantir a igualdade de oportunidades e reduzir as desigualdades de resultados, inclusive por meio da eliminação de leis, políticas e práticas discriminatórias e da promoção de legislação, políticas e ações adequadas a este respeito''*.

11. Recursos financeiros envolvidos

Tendo em vista que o governo estadual dispõe de boa saúde fiscal e não tem déficit orçamentário, embora a proposta apontada envolva custos consideráveis – dada a necessidade de um imóvel, contratação de profissionais para prestar assistência à vítima e seus filhos, caso existam, despesas básicas e manutenção do local –, é possível afirmar que os recursos financeiros envolvidos são correspondentes à

lógica da proposta, têm plena capacidade de executá-la sem que haja prejuízo ao erário ou inviabilize sua implementação.

12. Período de implementação (início/fim)

De janeiro de 2021 a dezembro de 2022.

2. PLANO DE AÇÃO: DESCRIÇÃO

Diferentemente do primeiro Plano de Ação, este Plano concentra-se na abertura de uma Casa Abrigo, para casos de risco de vida. Mas inicialmente, a vítima passa pelo SUS e é aconselhada pelo agente de saúde a ir para Casa Abrigo. Em si a Casa Abrigo é em conjunto com o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas). Sendo assim, os custos serão reduzidos. Logo, será menos uma criação de um espaço e será focado mais nos serviços a serem realizados para essa população específica.

Referências

BARBOZA, J. M. et al. **Análise de Comunicação e Interno do Setor Público: Um Estudo de Caso.** Disponível em: <https://revista.unifcv.edu.br/index.php/revistapos/article/view/4>. Acesso 20 de nov. 2020.

CAMILO, E.J.M. **Estratégias de Comunicação e Municípios.** Disponível em:< http://www.bocc.ubi.pt/pag/camilo-estrategias-municipios.html>. ACESSO EM 20 DE NOV. 2020.

FEITOSA, C. **As diversas faces da homofobia: diagnóstico dos desafios da promoção de direitos humanos LGBT.** Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaperiodicus/article/view/17193>. Acesso em 20 de nov. 2020.

MARTINS, M. et alii. **Acerca da Violência contra LGBT no Brasil: entre reflexões e tendências.** Disponível em: <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/33590991/_ACERCADAVIOLENCIACONTRALGBTNOBRASIL.pdf?1398819066=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DAcerca_da_Violencia_contra_LGBT_no_Brasi.pdf&Expires=1603666970&Signature=gIeUuHKUGIOk4MY8bPM32qU~YA08dYiDLpyWfSDzRL-NuPbJNJm-XcMChTf9xgG5Bq3BQJZ8IUo1~wozzjT9EjBLmtrRXAnDg7Bp7t~nTpz66P91z-lEaj~7DtsfIhosyNBsxoIrjo-xPX387iN3HmV438qpGYTzUn0sD7I-P3OWZlUfLJg7~xyKVi3fnsHAfgF0PrwFTCS8ccjFCYpkRqd-T3VhIL9eZsXBvT6oU24KUSxN1wSaoMe9tCjwyyAE3mLqJhNG7pJoxBfPvpcxkpz2wKym5wWsfjq-qC7mxQKoRZF1rsBFf65NJycqG2O2iPO9371gUcOsJU~PBqOvRw__&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA>. Acesso em 20 de nov. 2020.

RESENDE, L. S. Homofobia e violência contra população LGBT no Brasil: uma revisão narrativa. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/16212>. Acesso em 20 de nov. 2020.

Fundação Getulio Vargas

Escola de Administração de Empresas de São Paulo

IMERSÃO SUBNACIONAL 2020

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO

Elaboração: Alex Rodrigues dos Santos, Raul Sales Dantas

Prof. Cibele Franzese e Prof. Luis Paulo Bresciani

Supervisor: Ítalo Nogueira Soares

Coordenação: Prof. André Guzzi

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório trata sobre o problema apresentado pela equipe da Secretaria de Economia e Planejamento do Espírito Santo à dupla de alunos do curso de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas no período de 2020.2 durante a disciplina de Imersão Subnacional. O objetivo do relatório é, através da apresentação do problema, associar as características teóricas a ferramentas de Planejamento Estratégico Situacional - PES para assim desenvolver um plano de intervenção.

2. ASPECTOS TEÓRICOS

A participação do cidadão em decisões públicas molda uma estrutura de cooperação e engajamento. O fator que caracteriza a cidadania em uma comunidade cívica é a participação no âmbito público. É notório que cidadãos presentes em regiões menos cívicas tendem a gerar sentimentos de exploração, alienação e impotência, assim há uma forte relação do desempenho das instituições políticas e o caráter cívico (engajamento cívico, igualdade política, solidariedade, confiança e tolerância, forte vida associativa). (PUTNAM, 1993)

De acordo com Mário Spinelli no Seminário Nacional de Controle Social, os fóruns participativos tendem a favorecer a democratização da gestão pública e o aprimoramento da implementação de políticas e ampliam a responsividade e accountability de gestores e burocracias governamentais.

Dentre as formas de participação social se encontra a ferramenta de Audiências Públicas (APs) que buscam transparecer os atos do governo e identificar a opinião da população referente a esse ato. Essa ferramenta de participação tem caráter consultivo, e não deliberativo (Soares, 2002; Vasconcelos, 2002). Desse modo o governo possui maior discricionariedade nas ações do que em outros fóruns participativos.

> Mas, da lista de supostas funções atribuídas às audiências públicas, ao se analisar conjuntamente todos os seus elementos constitutivos em exercício na prática, vê-se que esse mecanismo de participação parece estar apto a atender apenas ao seu papel instrutório, deixando deficitárias as demais funções anunciadas nos discursos. Uma outra característica das audiências públicas é o caráter presencial das APs, não podendo estas serem realizadas pela internet ou por intercâmbio documental (Soares, 2002; Mattos, 2004; Grau, 2011).

No que tange a realização das audiências públicas a Lei Complementar nº 101/2000 prevê obrigatório durante os processos da elaboração e discussão dos planos, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e demais orçamentos.

3. METODOLOGIA

A abordagem metodológica do presente trabalho classifica-se como qualitativa, por meio da estratégia de estudo de caso que consiste na descrição holística e intensiva de um fenômeno (MERRIAM, 1998). A dupla lançou mão das ferramentas de análise e planejamento.

No intuito de alcançar uma visão precisa do funcionamento do processo de audiência pública no cenário capixaba que permitisse a identificação de um problema principal, sob o qual pudéssemos nos debruçar na tentativa de obter como produto final do trabalho a sua solução, a dupla fez uso das seguintes ferramentas combinadas: Planejamento Estratégico Situacional (PES), observando os produtos resultados do fluxo situacional e da árvore de problemas, a fim de elaborar um Plano de Ação (PA) preciso e orientado pelo diagnóstico possibilitado através destas duas ferramentas.

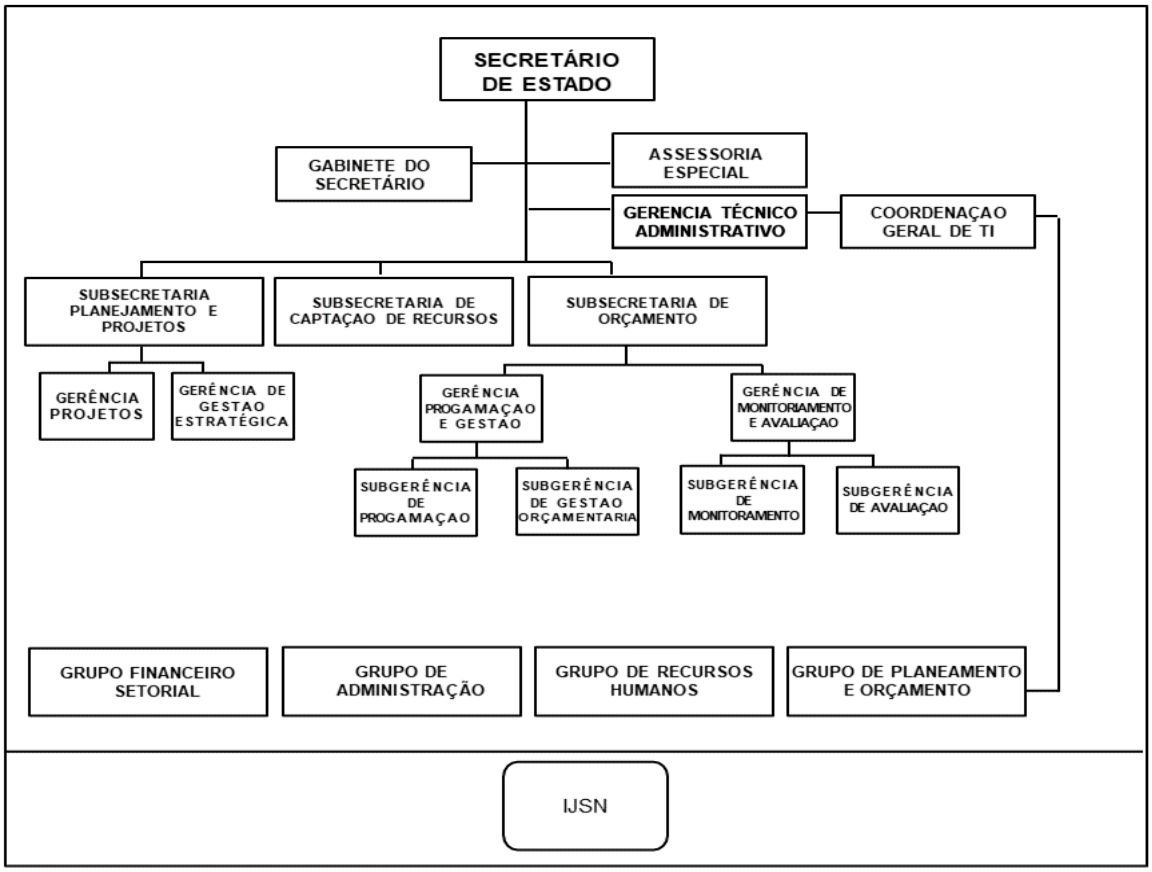
4. ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

A Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP) foi institucionalizada por meio da Lei Complementar Nº 312, de 30 de Dezembro de 2004. Através de um conjunto de sistemas a SEP realiza suporte ao Governo do Estado e está dividida em duas subsecretarias de I) orçamento e II) planejamento e projetos.

Atualmente a SEP possui 9 (nove) projetos estratégicos relatados nos meios oficiais, sendo que a maioria trata de assuntos multidisciplinares e transversalizados, cujo resultado incide sobre outras pastas de governo. São eles I) Segurança em Defesa da Vida II) Educação para o Futuro III) Saúde Integral IV) Infraestrutura para Crescer V) Gestão Pública Inovadora VI) Desenvolvimento Econômico VII) Agricultura e Meio Ambiente VIII) Desenvolvimento Social e Meio Ambiente IX) Cultura, Turismo, Esporte e Lazer.

Outrossim, sobre gerenciamento de pessoal - agora se tratando de uma observação mais estrutural - a dupla obteve em reunião com um dos colaboradores da secretaria o organograma do órgão que nos ajuda a compreender a divisão de atribuições e tarefas dentro da pasta:

Figura 1: Estrutura organizacional da SEP



Fonte: Secretaria de Economia e Planejamento.

5. IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

No período em que a dupla esteve em contato com órgão, foi apresentado uma ampla visão do cotidiano e aplicação prática da estrutura organizacional já supracitada, isso nos elucidou a buscar estudar melhor toda essa dinâmica institucional para tentar identificar problemas voltados ao mote de atuação da instituição, visto que se trata de uma secretaria de planejamento e economia, o ato de avaliar a dinâmica da gestão financeira foi o primeiro impulso tomado pela dupla. Dessa forma, o grupo analisou documentos como o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei de Orçamento Anual (LOA) e o Planejamento Estratégico 2019-2022, de modo a observar que a gestão

financeira do governo do Estado do Espírito Santo é a mais bem avaliada em âmbito nacional, para enfatizar essa afirmação a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no ano de 2018 concedeu nota máxima na avaliação capacidade de pagamento ao estado.

Diante desse cenário, a equipe da SEP apresentou uma desafio mais focados enfrentado por eles, durante a conversa houve um elucidação para o fato de estar havendo um esvaziamento das atividades do evento de Audiência Pública: a Secretaria de Economia e Planejamento por ser co-autora do planejamento e do desenho orçamentário junto aos demais atores do governo, precisa realizar a consulta pública por meio do evento de audiência pública para garantir o exercício da função democrática demandada pela ação do direcionamento de recursos financeiros do governo. Além disso, a função é tida como protocolar, visto que é exigido, pelos órgãos de controle, o seu cumprimento e pela sua obrigatoriedade legal.

O evento era praticado no modelo presencial, no entanto, com o advento da crise sanitária ocasionada pelo Covid-19 a secretaria adaptou a sua execução para o modelo remoto/online. Os profissionais da pasta, Juliani Nunes Campos Johanson e Felipe Cunha Salles, nos elucidaram para o fato de que o modelo de audiência pública no formato presencial já contava com problemas de participação: poucas pessoas da sociedade compareciam para o evento e havia grande concentração de uma participação mais corporativista, a qual foi denominado pela dupla como **grupos de interesse** (servidores públicos, lobistas, empresários). A SEP, portanto, considerou que o desafio consiste em ter um evento de audiência pública mais preenchido em termos quantitativos, mas com uma maior presença dos cidadãos.

Isto posto, a dupla responsável pela análise do desafio se utilizou das ferramentas de diagnóstico e planejamento, como árvore de problemas, PES, quadro lógico e fluxo situacional a fim de compreender melhor os anais do problema, desse modo constatou que este, por sua vez, tinha também uma problemática de interface qualitativa e não somente quantitativa. A conclusão, como será explicitado adiante, é que o domínio do evento por grupos de interesse resultava em um problema ainda maior: a sub-representação da sociedade civil por grupos de interesse.

6. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

Compreendido como uma opção paralela aos modelos de planejamento mais tradicionais, o Planejamento Estratégico Situacional (PES) surge tendo a flexibilidade como um dos pilares de sua estrutura. Trata-se da organização de atividades gerenciais com base no diagnóstico daquele momento. Para tanto, os gestores devem nortear suas atividades analisando os pontos fortes e fracos da instituição sobre a qual se debruça. O método foi criado na década de 1970 pelo economista chileno Carlos Matus. O pesquisador não considera o futuro ou os resultados como certos. Pelo contrário, a realidade precisa ser constantemente acompanhada e reorientada. Ou seja, quando ocorre uma mudança, o plano precisa ser ajustado.

Sua matriz é composta por uma vasta lista de processos, dentre os quais a) Árvore de Problemas; b) Identificação dos atores; c) Ferramentas de Medição por indicadores (VDP); d) Fluxo Situacional. Tópicos utilizados pela dupla com o intuito de explorar o tema de Audiências Públicas no Brasil.

6.1 ÁRVORE DE PROBLEMAS

Composta por um leque de micro-atividades, a árvore de problemas se propõe a compreender quem são os atores que ajudam a compor o ecossistema do contexto social em que se pretende intervir. Além de tal reconhecimento, é possível, ainda, entender em que parte da árvore cada elemento se encontra (raiz, tronco ou galho da árvore que representam a natureza do problema, causa do problema e consequências do problema respectivamente). Na SEP, a árvore assumiu a seguinte estrutura para o problema apresentado:

Figura 2: Árvore de Problemas (sub-representação)

Fonte: elaborada pelos autores.

6.2 IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES

Tido como um objetivo fundamental, o reconhecimento dos atores é essencial para entender o contexto social analisado. É essencial saber de onde viemos, onde estamos, para onde vamos e se para onde estamos indo é onde queremos chegar. Neste sentido, entender cada ator transeunte dentro do contexto é essencial para saber seu papel e sua contribuição no bom ou mal desempenho da proposta.

Durante a análise dos autores deste caso, a dupla optou por reunir e classificar aqueles que estão intrinsecamente ligados ao problema, no entanto, todo cidadão é reconhecido como um ator quando se trata de uma ferramenta de planejamento orçamentário sendo escutado a partir de uma ferramenta democrática, bem como a audiência pública. De forma resumida, a classificação assume, então, o seguinte formato:

Quadro 1: Mapa de Atores

Atores:
Secretaria de Economia e Planejamento
Sociedade civil não organizada
Empresários
Lobistas ou agentes de Advocacy
Servidores Públicos
Governo Estadual do Espírito Santo
Usuários de políticas públicas com condicionalidades
Órgãos de Controle

Fonte: elaborado pelos autores.

6.3 FERRAMENTAS DE MEDIÇÃO POR INDICADORES (VDP)

Neste tópico, o planejador selecionará as ferramentas adequadas e condizentes ao programa para orientar o gestor sobre os resultados de forma qualitativa e quantitativa. O objetivo é medir os impactos do programa depois de sua implementação e permitir também seu monitoramento. O ideal é que sejam utilizados dados produzidos pelo próprio programa ou coletados através de pesquisas.

No caso da SEP, o último dado acerca das audiências públicas realizadas de maneira presencial em 2019 demonstra que cerca de 77,3% dos participantes pertencem ao que o grupo denominou como grupos de interesses. Além disso, o percentual restante não necessariamente corresponde a participação direta dos cidadãos beneficiados pelas políticas públicas, mas outras estruturas como sindicatos e pesquisadores.

6.4 FLUXO SITUACIONAL

Neste contexto, o planejador elabora uma estrutura que dará ao gestor um campo de visão mais compreensível dos elementos do jogo, podendo orientá-lo a uma tomada de decisões mais assertiva, uma vez que lhe fora garantido mais previsibilidade sobre suas margens de manobra, sua capacidade de articulação/atuação e seu nível de governabilidade sobre as causas do problema.

> Cada jogo tem uma história, regras, acumulações e fluxos. A história do jogo define quem são os atores relevantes e cria condições para a entrada de novos jogadores e a saída dos antigos. Entram no jogo aqueles que ganham uma aposta em outro jogo e saem os que perdem apostas no jogo em que estão participando. Os jogadores produzem acumulações durante o jogo ou as recebem de jogos anteriores. Essas acumulações determinam o poder do jogador ou a capacidade de produzir jogadas. Quando um jogador ganha, aumenta a sua acumulação. Se perde, diminui-a e, portanto, o seu poder de fazer novas jogadas. Perdendo diversas jogadas sucessivas, pode ser excluído do jogo por falta de acumulação para fazer novas jogadas. (IIDA, 1993, p. 116)

No Fluxo Situacional aplicado pela dupla foi identificado o nó crítico dentro da governabilidade da secretaria, caracterizado pelo predomínio de grupos organizados nas audiências públicas, sendo esses grupos organizados aqueles que o grupo caracterizou anteriormente como grupos de interesse, a palavra organizados remete a atuação dos grupos estarem voltadas a interesses estatais, ou seja, os grupos organizados são as instituições citadas depois da formação desse lobbies que predominam em próximas audiências, já os grupos de interesses são as instituições que processo de participação da APs comparecem apenas por conta da relação direta que possuem com as decisões da secretaria.

7. RESULTADOS

Foi identificado uma baixa participação dos cidadãos no processo de APs, ainda que a secretaria informe acerca de uma inovação, ou seja, a participação por meio do formulário online ter tido grandes resultados. É importante pontuar que na teoria da definição do processo de APs, os autores caracterizam o caráter presencial como sendo regra, para que ocorra a manifestação oral dos participantes, não excluindo é claro a possibilidade de

manifestação por escrito. Assim deve-se averiguar como está sendo feito esse processo online e se ele corresponde aos requisitos que definem de fato o conceito de APs.

No percurso do trabalho foi detectada uma maior participação de grupos de interesses que formam lobbies, seja de empresas e instituições interessadas na relação público & privado, seja em servidores públicos que serão diretamente impactados pelas decisões tomadas no âmbito da secretaria. Outro dado importante é o nível de escolaridade dos participantes das APs em 2019, o qual demonstra que 76,4% dos participantes obtiveram acesso ao ensino superior, 14,8 % possui o ensino médio completo e 8,4 % dos participantes não terminaram os estudos. Esses dados refletem uma separação ainda maior das APs com a população que majoritariamente utilizam políticas sociais ou estão diretamente ligadas a algum programa de governo que promova seguridade social, visto que, na pesquisa apresentada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) de 2018, foi constatado que quanto maior o grau de instrução maiores são os rendimentos da população.

As APs realizadas presencialmente que englobam no máximo 3 municípios e são sediadas no maior entre eles, não possuem bons efeitos devido a problemas mais estruturais como distância dos municípios, falta de acesso à informação, falta de incentivos ao formato entre outros. Além disso, a cultura da participação cívica tem grande efeito no engajamento do cidadão, pois como defende Robert Putman em seu livro "*Community and civic participation"* as localidades que mostravam maior participação dos cidadãos italianos, tinham uma cultura de participação, fator que foge da governabilidade da secretaria e está relacionado a tradição e costumes.

Diante do nó crítico identificado através do fluxo situacional, ou seja, "predomínio de grupos organizados nas audiências públicas" o modelo de intervenção proposto pela dupla na ficha de solução, se caracteriza em explorar a relação com instituições públicas e privadas que tenham alguma relação com o setor público, seja através de concessões ou convênios. Há a possibilidade de no ato de iniciar a relação com a instituição privada delimitar obrigações, como coleta de dados da população em tarefas do dia-a-dia por exemplo no acesso ao serviço de saúde básica, sabemos que alguns setores da administração pública se

encontram saturados e impossibilitam delimitação de maiores funções, mas o modelo de pesquisa estatística caracteriza que o interesse de uma população pode ser colhido através de uma amostra populacional.

Portanto, a dupla propõe uma readequação da colheita de dados dos cidadãos gerando um banco de dados que poderá ser utilizado em análises consultivas nos momentos de elaboração do processo orçamentário do Estado. Além disso, o grupo propõe nos processos de APs presenciais uma maior intersetorialidade composta por representantes de entidades, organizações da sociedade civil, líderes comunitários e beneficiários das políticas que geram aplicadas e planejadas, através de conselhos municipais. Dessa forma, haverá uma aproximação de órgãos que engajem a participação popular ou levem as demandas dos cidadãos, visto que esses conselhos estarão em contato direto com a população.

REFERÊNCIAS

A escolaridade e a renda. O Estado de São Paulo, 18 mar. 2019. Disponível em: <https://opiniao.estadao.com.br/noticias/notas-e-informacoes,a-escolaridade-e-a-renda,7000275891>. Acesso em: 10 nov 2020.

GUIMARÃES. Lívia. **Participação Social no STF: repensando o papel das audiências públicas.** Scielo. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662020000100236&tlng=pt>. Acesso em: 15 nov. 2020.

IIDA, Itiro. **Planejamento estratégico situacional**. Prod., São Paulo, v. 3, n. 2, p. 113-125, Dez. 1993. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-65131993000200004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 25 mai 2020.

PINHEIRO, Lauro**. Participação Popular e Instrumentos Institucionalizados de Participação em Nível Local.** Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/19834/participacao-popular-e-instrumentos-institucionalizados-de-participacao-em-nivel-local>. Acesso em: 15 nov. 2020.

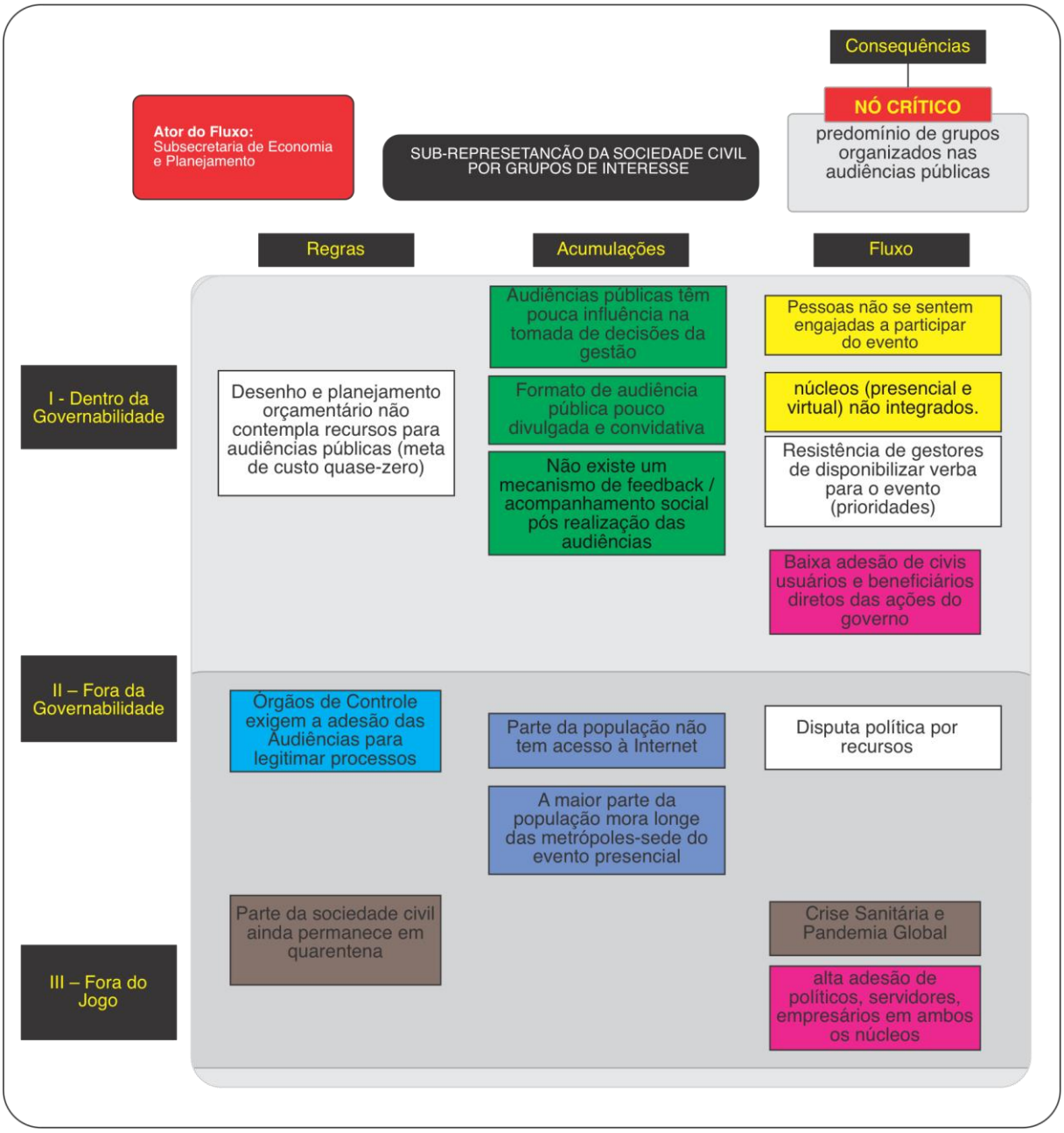
PUTNAM, **Robert. Making Democracy Work – Civic Traditions in Modern Italy**. Editora Princeton Paperback. New York, 1994, Vol. 1, Edição 6.

SPINELLI, Mário. **Seminário Nacional de Controle Social.** CGU. 2019. Disponível em:<https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/eventos/anos-anteriores/2009/i-seminario-nacional-de-controle-social-1/arquivos/semin_dia27manha1_mariospinelli-cgu.pdf>. Acesso em: 15 nov 2020.

ANEXOS

1. Fluxo Situacional

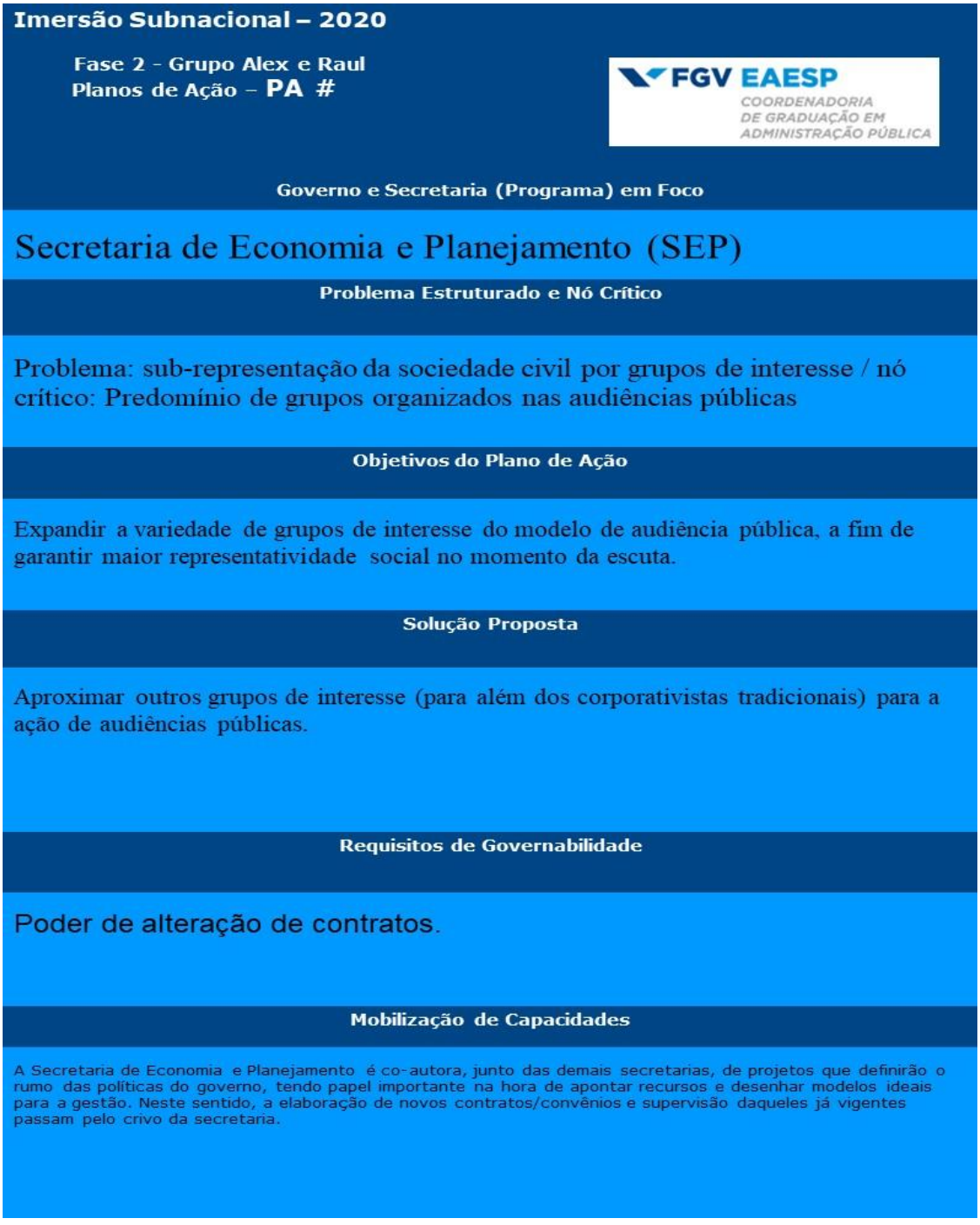
Figura 3: fluxo situacional do problema analisado

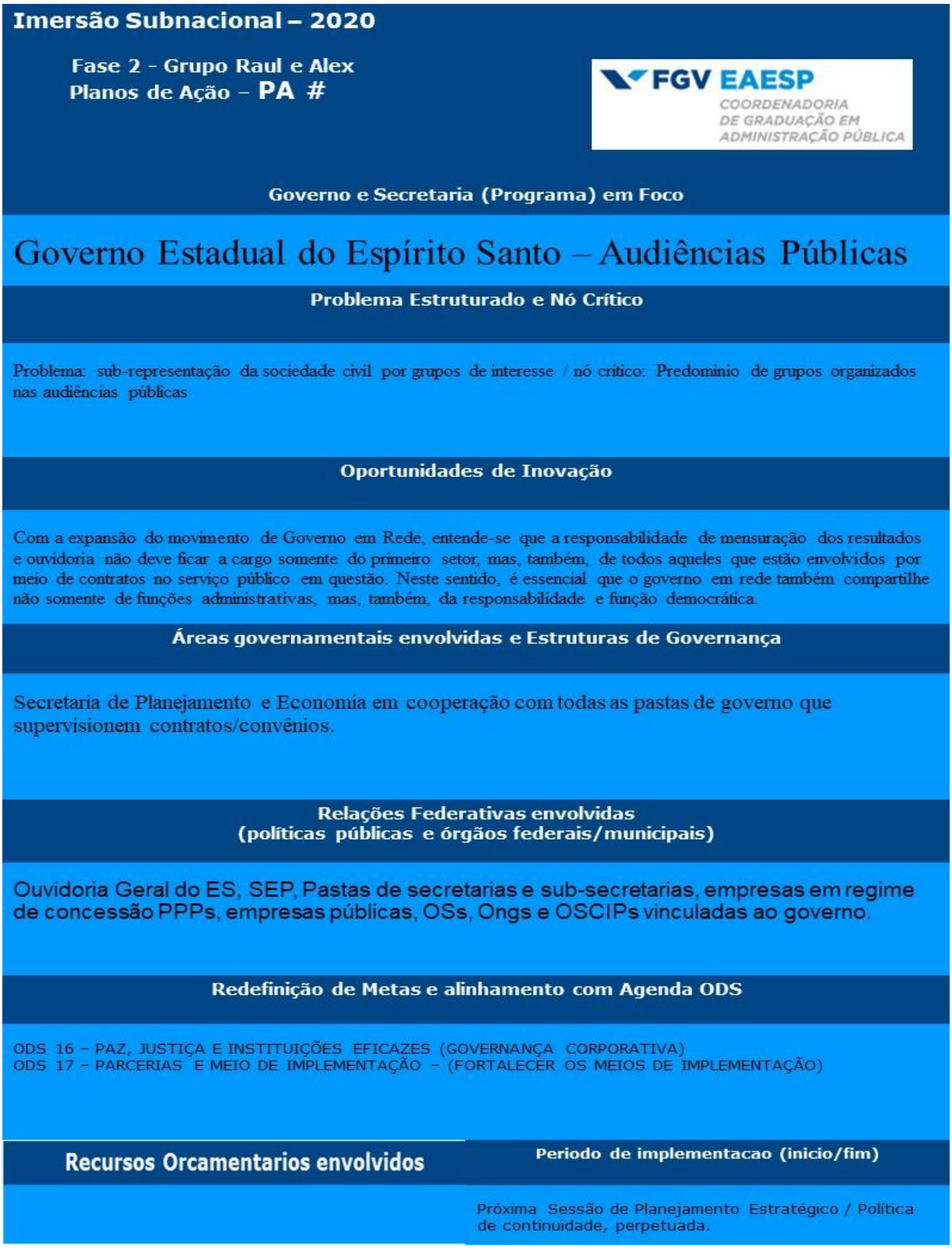


Fonte: elaborada pelos autores.

2. Ficha de intervenção

Quadro 2: Plano de ação estruturado





Fonte: elaborado pelos autores.

Fundação Getulio Vargas

Escola de Administração de Empresas de São Paulo

IMERSÃO SUBNACIONAL 2020

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

SECRETARIA DA EDUCAÇÃO

Elaboração: Bruna Du Plessis, Gabriela Dicker e Mariana Messas

Prof. Cibele Franzese e Prof. Luis Paulo Bresciani

Supervisor: Ítalo Nogueira Soares

Coordenação: Prof. André Guzzi

Lista de Acrônimos e Siglas

ACG – Apoio ao Circuito de Gestão

EF II – Ensino Fundamental II

EM – Ensino Médio

ES – Espírito Santo

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

ODS – Objetivo do Desenvolvimento Sustentável

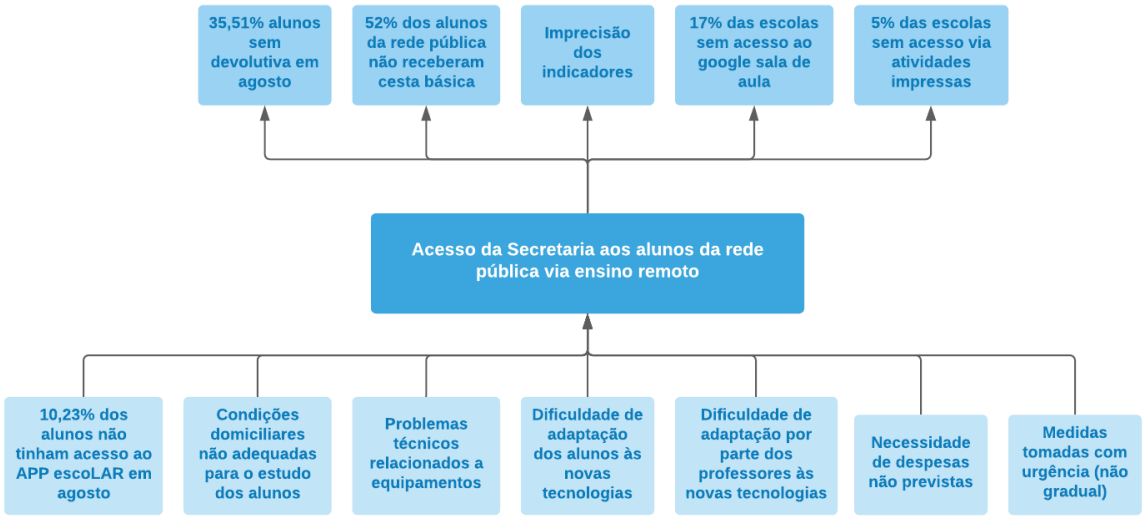
PAES – Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo

PAIC – Programa de Alfabetização na Idade Certa

SEDU – Secretaria de Educação do Estado do Espírito Santo

1. Apresentação das Árvores de problemas

Figura 1: Árvore de problemas - Ensino Remoto



Fonte: elaborada pelas autoras.

Um dos desafios trazidos pela Secretaria da Educação em sua apresentação foi a dificuldade na inclusão digital dos alunos, que se tornará cada vez mais necessária nos anos subsequentes, inclusive pela implementação do Novo Ensino Médio. Esse desafio teve de ser enfrentado em caráter imediatista de urgência por conta da pandemia, que obrigou o sistema de ensino a mudar integralmente para o Ensino Remoto (ER), dependendo totalmente da tecnologia. Ainda que excepcional, a vivência da pandemia no ER trouxe vários aprendizados que podem ser levados para o futuro, apontando algumas das dificuldades tecnológicas enfrentadas pela rede que terão de ser sanadas para que o sistema escolar possa incorporar as tecnologias cada vez mais em seu dia-a-dia, incluindo nesse processo todos os alunos e professores.

Assim, a partir desse desafio proposto pela própria secretaria, a árvore de problemas foi criada tendo como problema central o acesso da Secretaria aos alunos da rede pública via ensino remoto. Novamente, ressaltamos que a árvore foi criada a partir das evidências do

período pandêmico, mas acreditamos que os aprendizados possam ser incorporados para mudanças na rede após o fim da pandemia.

O principal meio utilizado pela Secretaria para a comunicação com os alunos à distância foi o aplicativo escoLAR. Assim, o fato de 10,23% dos alunos não terem acesso ao aplicativo em agosto foi identificado como uma das causas da dificuldade de acesso da Secretaria aos seus alunos. No entanto, ter o aplicativo não é suficiente, uma vez que, mesmo tendo acesso aos conteúdos escolares, muitas vezes os alunos não possuem condições domiciliares adequadas para o estudo, ou possuem equipamentos não adequados, sujeitos problemas técnicos que também atrapalham o aprendizado.

A necessidade de se tomar as medidas com urgência também foi identificada como uma causa do problema, já que não foi possível realizar uma mudança gradual, em que todos os envolvidos pudessem ir incorporando as tecnologias e adaptando-se ao novo meio. Dificuldades de adaptação dos alunos e professores por conta dessa urgência também foram identificadas como uma causa. E, por fim, também relacionado ao caráter urgente da pandemia, sua imprevisibilidade gerou despesas adicionais que não estavam previstas no orçamento inicial. Desse modo, a ausência de planejamento orçamentário prévio para as despesas também contribui como uma causa à dificuldade de implementação de novas tecnologias e novos processos dentro da Secretaria.

As consequências relativas ao acesso da Secretaria de Educação aos alunos da rede pública via ensino remoto, por sua vez, foram reveladas a partir dos dados do painel de monitoramento do Covid, cujos indicadores foram estruturados pela própria secretaria e são alimentados pelas diretorias das escolas.

A partir desses dados, percebe-se a existência de 35,51% dos alunos sem devolutivas no mês de agosto e 52% de alunos da rede pública sem receber cesta básica, iniciativa voltada para alimentação dos alunos, que muitas vezes dependem da merenda escolar. Além disso, 17% das escolas não possuíam acesso ao *google sala de aula*, ferramenta de grande qualidade para realização de aulas remotas que permitem interação simultânea. Ainda, 5%

das escolas estavam sem acesso via atividades impressas, o que significa que 95% das escolas possuem a necessidade de atingir os alunos por meio deste tipo de prática.

Por último, acreditamos que outra consequência do problema central diz respeito à imprecisão dos indicadores do painel de monitoramento elaborado pela Secretaria. Esta possibilidade está relacionada ao fato de que os dados são alimentados a partir das informações dadas pelos professores aos diretores, e então chegam à Secretaria. Assim, pode haver erros humanos no momento da contabilização das informações.

Árvore de problemas - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica no Ensino Fundamental

A segunda árvore de problemas, elaborada a partir da apresentação da Secretária e de um estudo prévio sobre a mesma, apresenta como problema central o não cumprimento da meta do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para o Ensino Fundamental II desde 2011. Destaca-se que este não é necessariamente um problema, uma vez que o estado do Espírito Santo apresenta médias exemplares no IDEB em todos os níveis educacionais, mas sim um ponto com possibilidade de ser desenvolvido.

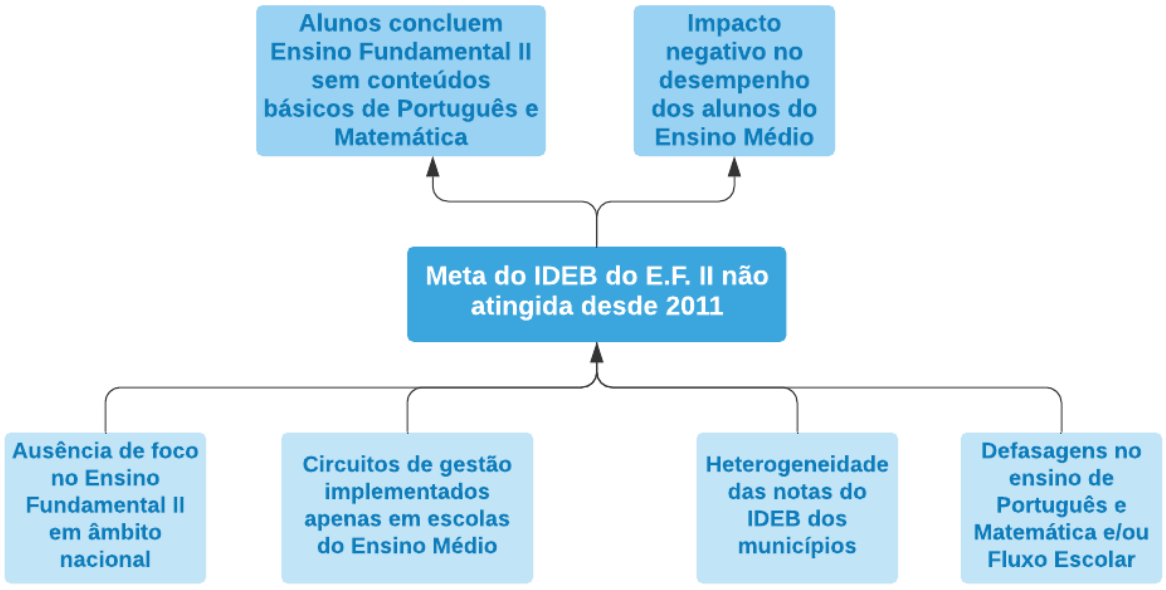
Dentre as principais causas para o problema central estão a ausência de foco no ensino do Fundamental II em comparação com outros níveis, problema encontrado em âmbito nacional, e não exclusivamente no estado. A heterogeneidade nas notas do exame entre os diferentes municípios do ES também corroboram para o não atingimento da meta, ou seja, a existência simultânea de municípios que não atingiram a meta e outros que a atingiram, contribuem para que a média esteja abaixo da meta, apesar desta não ser a realidade em todas as localidades. Apesar dessa diversidade intraestadual, vale destacar que, como apresentado pela Secretária, houve nos últimos anos um crescimento bastante homogêneo nas notas do IDEB entre os municípios do estado.

A ausência de uma política inovadora, como o Ciclo de Gestão, política já implementada no Ensino Médio do estado, também é apontada como uma das causas para o

problema central. Por fim, a última causa apontada trata-se de uma defasagem no ensino de português e matemática e/ou no fluxo escolar, ambos componentes usados para calcular o IDEB, ou seja, uma defasagem em um deles resulta em uma menor nota no exame.

Como consequência da meta do IDEB do Ensino Fundamental II não estar sendo atingida pela Secretaria desde 2011, temos que, como revela o próprio indicador, os alunos da rede estadual concluem o E.F. II sem os conteúdos mínimos necessários de Português e Matemática para a etapa. Além disso, ainda que o Espírito Santo possua um resultado exemplar do IDEB no Ensino Médio em comparação com outros estados da federação, sendo os ciclos escolares dependentes uns dos outros, entende-se que a defasagem do E.F.II é carregada para a etapa subsequente, o E.M., impactando-a negativamente. Assim, entende-se que, melhorando os resultados no E.F.II, os resultados do E.M. apresentarão melhora ainda superior à já apresentada.

Figura 2: Árvore de problemas – IDEB para o EF II



Fonte: elaborada pelas autoras.

1º Plano de ação - Ensino Remoto

A partir da primeira árvore de problemas diagnosticada para a Secretaria de Educação do Estado do Espírito Santo (SEDU), que tinha como problema central o acesso da SEDU aos alunos via ensino remoto, foi definido como o nó crítico a adaptação dos professores às novas tecnologias. Tal definição levou em consideração a governabilidade da secretaria em questão e a possibilidade de mitigar o problema central. Nesse sentido, a partir de uma conversa com Marianna Sampaio, doutoranda na Fundação Getulio Vargas cujo tema de pesquisa envolve inclusão digital, o objetivo do plano de ação foi delimitado: desenvolver uma política de capacitação de professores para as aulas online, que abranja uma situação tanto de educação remota quanto de um sistema híbrido.

Para tanto, recomenda-se que seja feito um diagnóstico e um mapeamento de quais são as maiores dificuldades enfrentadas pelos professores para que, a partir disso, sejam desenvolvidos cursos online de capacitação e sejam emitidas notas técnicas de boas práticas. A proposta é que um grupo de gestores da SEDU realize o diagnóstico acerca da condição dos docentes da rede pública e, para que seja representativo da realidade, é essencial que os professores se engajem e colaborem. Tendo em vista esse desafio, propõe-se que a secretaria do estado se comunique com as secretarias municipais para que a rede municipal também seja diagnosticada e possa usufruir dos cursos e notas desenvolvidas.

Baseado na investigação, sugere-se que a própria equipe de gestores realize uma pesquisa que contemple as alternativas, soluções e sugestões para as demandas mais frequentes. A partir de tal material, a ideia é que seja elaborada uma nota técnica de boas práticas enviada digitalmente a todo o corpo docente estadual e, possivelmente, municipal. Se possível, o diagnóstico poderia ser revisto bimestralmente, a fim de que sejam realizadas notas técnicas atualizadas, que contemplem os novos desafios e dificuldades dos professores.

Ainda com base no diagnóstico realizado, aconselha-se que as sugestões para as demandas mais elementares dos professores sejam transformadas em vídeo aulas, que juntas comporão o curso online. Para o curso, seria muito interessante que ocorresse em

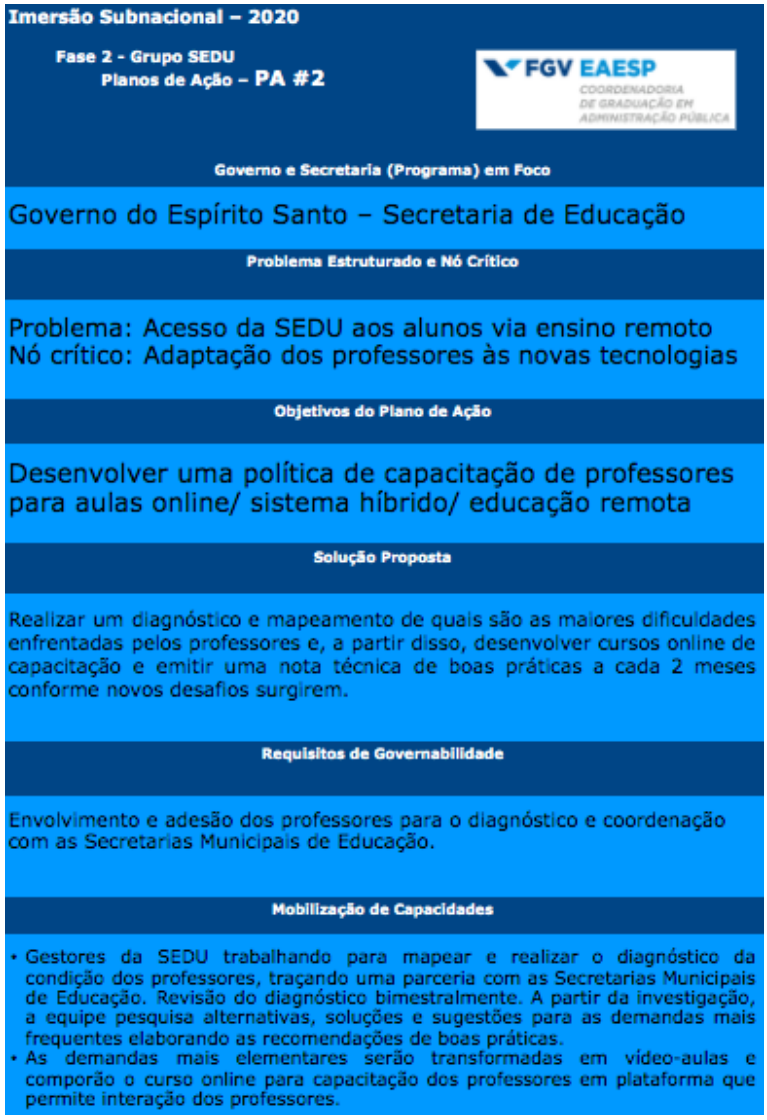
plataforma virtual que possibilite interação entre os professores, que poderão comentar, fazer perguntas e trocar experiências entre si.

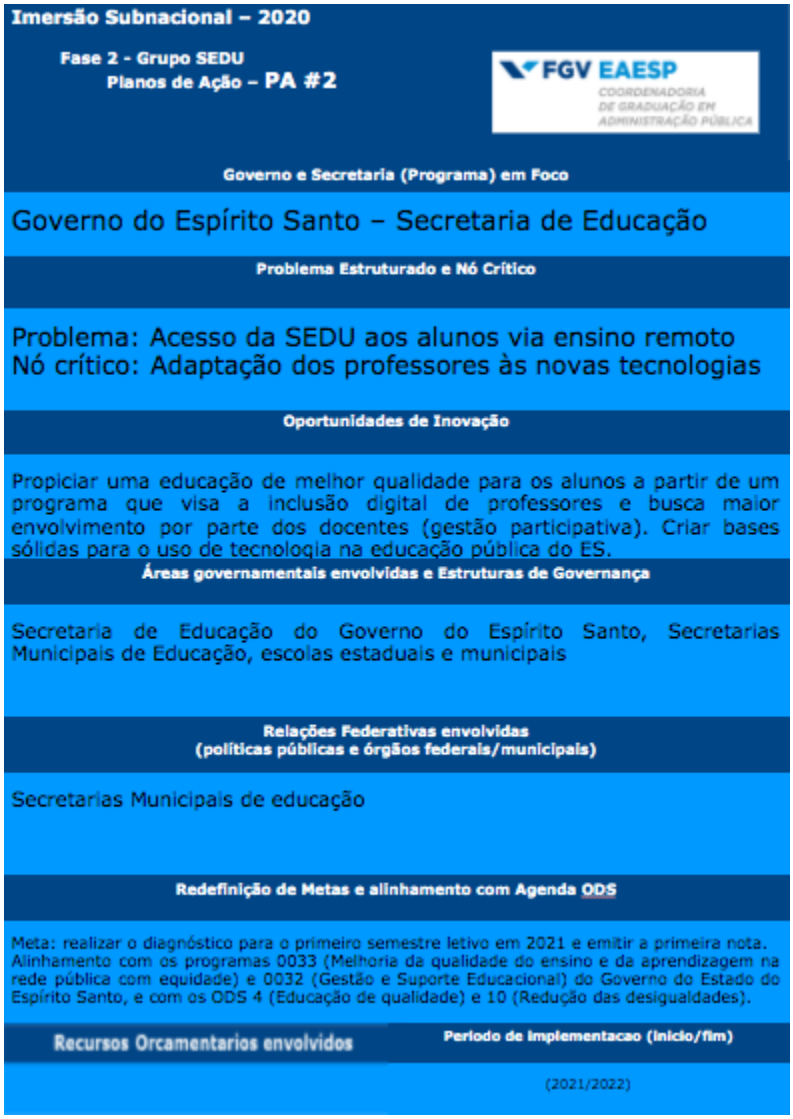
Entende-se que a realização das notas técnicas e das videoaulas possuem a capacidade de propiciar a qualificação dos professores para aulas remotas ou sistema híbrido de educação, o que levará à oferta de uma educação de melhor qualidade aos alunos e contribuirá para a criação de bases mais sólidas para o uso de tecnologia na educação pública no Estado do Espírito Santo. Além disso, apesar de estar posto como um desafio o engajamento dos professores para que o diagnóstico seja bem sucedido, esse fato pode também ser visto como uma oportunidade para um maior envolvimento dos docentes, levando a uma gestão participativa - outro desafio que a SEDU enfrenta.

Por fim, para a implementação da proposta, recomenda-se que já no início do primeiro semestre letivo em 2021 seja realizado o diagnóstico e emitida a primeira nota técnica e que, após dois meses, essa seja revista. Paralelamente, as aulas online deveriam ser desenvolvidas. Entende-se que pela incerteza do cenário que estamos enfrentando, não sabemos até quando tais medidas serão necessárias. Por isso, a sugestão é que as notas e aulas sejam elaboradas ao longo de 2021 e, se avaliada pela secretaria como importante, que a medida seja ainda continuada para 2022.

Na página a seguir apresentamos o plano de ação devidamente estruturado.

Quadro 1: Plano de Ação – Capacitação de professores para o ensino remoto





Fonte: elaborado pelas autoras.

2º Plano de Ação – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica no Ensino Fundamental

A partir do problema central "meta do Ideb no E.F. II não atingida desde 2011", foi identificado, na árvore de problemas, o nó crítico da implementação de circuitos de gestão apenas em escolas de Ensino Médio. Esse nó crítico foi definido por ser de grande governabilidade da secretaria estadual, visto que foi ela a responsável pela implementação dos circuitos de gestão nas escolas de E.M., e também por acreditar-se que essa medida impacta em resultados benéficos para a qualidade da educação nas escolas, à vista do que ocorreu com a implementação dos mesmos no E.M..

A partir, portanto, da proposta de implementação da tecnologia dos circuitos de gestão em escolas do E.F. II, um plano de ação foi criado. Para sua elaboração, o professor Fernando Abrucio e a professora Gabriela Lotta da Fundação Getulio Vargas foram contatados. O plano consiste em duas principais etapas. A primeira delas seria a implementação dessa tecnologia nas escolas estaduais de E.F. II, a ser coordenada pela própria secretaria estadual, realizando as adaptações necessárias à nova faixa etária – recomenda-se aqui, por exemplo, que se atente para as responsabilidades que competirão ao Agente Jovem visto que, nesse caso, ele terá entre 11 e 15 anos, e não mais entre 15 e 18. Para essa etapa, é fundamental garantir a adesão dos diretores e das equipes gestoras das escolas em que se dará a implementação; sem a sua adesão e compreensão da relevância da medida, dificilmente se atingirá bons resultados. Além disso, recomenda-se aumentar a equipe de Apoio ao Circuito de Gestão (ACG) da própria secretaria, visto que mais escolas terão de ser acompanhadas.

No entanto, como a maioria das escolas de E.F. II do Espírito Santo são municipais, implementar a tecnologia apenas nas escolas estaduais não será suficiente. Assim, chega-se à segunda etapa. Uma vez compreendidas, no âmbito da própria secretaria estadual, as adaptações necessárias a esse ciclo escolar em específico, propõe-se que a tecnologia dos circuitos de gestão seja transmitida às secretarias municipais de todo o estado, para que estas possam implementá-la em suas escolas. Recomenda-se, nessa etapa, que se articule o circuito de gestão dentro do já existente programa de coordenação interestadual da

educação, o PAES, Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo. À exemplo do que é feito no PAIC (Programa de Alfabetização na Idade Certa), caso de sucesso de cooperação interestadual do Ceará, aconselha-se que a secretaria estadual crie uma célula interna responsável apenas por coordenar essa cooperação, seja esta uma tarefa de alta complexidade.

Para o período de implementação da medida, recomenda-se três anos: o primeiro ano para a primeira fase, e os dois seguintes para a segunda, de maior complexidade. Ao final desse período, se bem-sucedida a implementação, o Espírito Santo tornar-se-ia o primeiro estado da federação a possuir a tecnologia dos circuitos de gestão em escolas de ensino fundamental, visto que esta foi pensada para ser implementada no E.M., sendo, portanto, uma grande oportunidade de inovação. Por fim, acredita-se que essa medida possa contribuir para uma educação mais equitativa e de maior qualidade no estado, alinhado ao ODS 4 da Agenda 2030, bem como em acordo com os programas 032 e 033 do próprio estado – "Gestão e Suporte Educacional" e "Melhoria da Qualidade de Ensino e da Aprendizagem na Rede Pública com Equidade" respectivamente.

Na página a seguir apresentamos o plano de ação devidamente estruturado.

Quadro 2: Plano de Ação – Circuitos de Gestão no EF II

Imersão Subnacional – 2020

Fase 2 - Grupo SEDU
Planos de Ação – PA #1

FGV EAESP
COORDENADORIA DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Governo e Secretaria (Programa) em Foco

Secretaria da Educação (SEDU) do Governo do Estado do Espírito Santo

Problema Estruturado e Nó Crítico

Problema central: Meta do Ideb do E.F. II não atingida desde 2011
Nó crítico: Circuitos de Gestão implementados apenas em escolas do Ensino Médio

Objetivos do Plano de Ação

Implementar circuitos de gestão nas escolas do Ensino Fundamental II de todo o estado.

Solução Proposta

Implementar os circuitos de gestão em duas etapas:
1) nas escolas do E.F. II estaduais: utilizar conhecimento sobre o circuito de gestão já utilizada pela SEDU nas escolas de E.M. para implementar nas escolas de E.F. II fazendo adaptações necessárias à faixa etária
2) nas escolas de E.F. II municipais: articular o circuito de gestão como parte do PAES para garantir a adesão dos municípios, e transmitir a eles o conhecimento sobre a tecnologia

Requisitos de Governabilidade

1) articulação com diretores das escolas e adesão das equipes gestoras ao programa
2) articulação com secretarias da educação municipais

Mobilização de Capacidades

1) aumentar a equipe de Apoio ao Circuito de Gestão (ACG) para ter profissionais aptos a acompanharem e ajudarem a implementação nas escolas de E.F. II
2) criar uma célula na secretaria responsável pela coordenação da cooperação com os municípios, para articular a relação com as secretarias municipais

Imersão Subnacional – 2020

Fase 2 - Grupo SEDU
Planos de Ação – PA #1

FGV EAESP
COORDENADORIA DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Governo e Secretaria (Programa) em Foco

Secretaria da Educação (SEDU) do Governo do Estado do Espírito Santo

Problema Estruturado e Nó Crítico

Problema central: Meta do Ideb do E.F. II não atingida desde 2011
Nó crítico: Circuitos de Gestão implementados apenas em escolas do Ensino Médio

Oportunidades de Inovação

O estado do ES seria pioneiro na implementação dos circuitos de gestão em escolas do ensino fundamental, uma vez que a tecnologia foi pensada para escolas do Ensino Médio.

Áreas governamentais envolvidas e Estruturas de Governança

Secretaria da Educação estadual, escolas estaduais de Ensino Fundamental II, secretarias municipais de educação e escolas de E.F. II municipais

Relações Federativas envolvidas (políticas públicas e órgãos federais/municipais)

Secretarias Municipais de educação e Prefeituras de todo o estado.

Redefinição de Metas e alinhamento com Agenda ODS

Alinhado com os programas 032 "Gestão e Suporte Educacional" e 033 "Melhoria da Qualidade do Ensino e da Aprendizagem na Rede Pública com Equidade" e com o ODS 4

Recursos Orcamentarios envolvidos	Periodo de implementacao (inicio/fim)
	2021 a 2023

Fonte: elaborado pelas autoras.

Referências:

A educação `a distância (EaD) e os novos caminhos da educação após a pandemia ocasionada pela Covid-19. Disponível em < https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/14095/11787 >. Acesso em 25 de novembro de 2020.

ABRUCIO, F.; SEGGATTO, C.; PEREIRA, M. *Regime de colaboração no Ceará: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo.* Instituto Natura. Disponível em: < https://www.institutonatura.org/wp-content/uploads/2020/08/Pesquisa-FGV-_PAIC.pdf >. Acesso em 25 de novembro de 2020.

BELLONI, M. L. *Ensaio sobre a Educação à Distância no Brasil.* Disponível em < https://www.scielo.br/pdf/es/v23n78/a08v2378.pdf >. Acesso em 25 de novembro de 2020.

BRASIL. MINISTERIO DA EDUCAÇÃO. INEP. *Documentário Jovem de Futuro e a Escola Francisco Nascimento, Serra - ES.* 2018. Disponível em: < https://www.youtube.com/watch?v=8IgBImQrrq4 >. Acesso em 25 de novembro de 2020.

ENTREVISTA com a doutoranda MARIANNA SAMPAIO.

ENTREVISTAS com os professores FERNANDO ABRUCIO e GABRIELA LOTTA.

ES BRASIL. *Evasão escolar cai no Estado com estudantes participando da gestão.* Disponível em: < https://esbrasil.com.br/programa-jovens-de-futuro-no-espirito-santo/ >. Acesso em 25 de novembro de 2020.

GOVERNO DO ESPÍRITO SANTO. *Jovem de Futuro: profissionais da Educação participam de seminário.* Disponível em: < https://www.es.gov.br/Not%C3%ADcia/jovem-de-futuro-profissionais-da-educacao-participam-de-seminario >. Acesso em 25 de novembro de 2020.

GOVERNO DO ESPÍRITO SANTO. SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. *Circuitos de Gestão.* Disponível em: < https://sedu.es.gov.br/jovem-de-futuro >. Acesso em 25 de novembro de 2020.

GOVERNO DO ESPÍRITO SANTO. SECRETARIA DA EDUCAÇÃO. *Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo – Paes.* Disponível em: < https://sedu.es.gov.br/paes >. Acesso em 25 de novembro de 2020.

INSTITUTO UNIBANCO. *Agente Jovem: entenda o que é o programa / Jovem de Futuro / Instituto Unibanco.* 2015. Disponível em: < https://www.youtube.com/watch?v=9P-rOU38wdk >. Acesso em 25 de novembro de 2020.

INSTITUTO UNIBANCO. *Curso Gestão Escolar para Resultados de Aprendizagem – módulo: Apoio ao Circuito de Gestão.* Disponível em: < https://sedu.es.gov.br/Media/sedu/pdf%20e%20Arquivos/Caderno%20Curso%20GEpR-1.pdf >. Acesso em 25 de novembro de 2020.

INSTITUTO UNIBANCO. *Depoimento de gestores / 10 anos - Jovem de Futuro / Instituto Unibanco.* 2019. Disponível em: < https://www.youtube.com/watch?v=K1yj90iRE_U >. Acesso em 25 de novembro de 2020.

INSTITUTO UNIBANCO. *Gestão foi chave para avanço do Espírito Santo no Ideb.* Aprendizagem em foco: especial Ideb, n. 46, jan 2019. Disponível em: < https://www.institutounibanco.org.br/aprendizagem-em-foco/46/ >. Acesso em 25 de novembro de 2020.

INSTITUTO UNIBANCO. *Implementação de programas educacionais: a experiência do Jovem de Futuro.* 2020. Disponível em: < https://www.youtube.com/watch?v=rjPeBFv-OvQ >. Acesso em 25 de novembro de 2020.

INSTITUTO UNIBANCO. *Jovem de Futuro.* Disponível em: < https://www.institutounibanco.org.br/iniciativas/jovem-de-futuro/ >. Acesso em 25 de novembro de 2020.

NACOL. *Online Teacher Support Programs: Mentoring and Coaching Models*. Disponível em < https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED509629.pdf >. Acesso em 25 de novembro de 2020.

PAEBES. Disponível em: < http://www.paebes.caedufjf.net/ >. Acesso em 25 de novembro de 2020.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. *Nota técnica Ensino a distância na educação básica frente à pandemia da COVID-19.* Disponível em < https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/todos_pela_educacao/nota_tecnica_ensino_a_distancia_todospelaeducacao_covid19.pdf >. Acesso em 25 de novembro de 2020.

Fundação Getulio Vargas

Escola de Administração de Empresas de São Paulo

IMERSÃO SUBNACIONAL 2020

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

SECRETARIA DE GESTÃO E RECURSOS HUMANOS

Elaboração: Lucas Oliveira Tibau e Mateus Getlinger Santomauro

Prof. Cibele Franzese e Prof. Luis Paulo Bresciani

Supervisor: Ítalo Nogueira Soares

Coordenação: Prof. André Guzzi

LISTA DE ACRÔNIMOS E SIGLAS

- IEMA: Instituto Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
- ODS: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
- RH: Recursos Humanos
- SECTI: Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional
- SEGER: Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos
- TI: Tecnologia da Informação

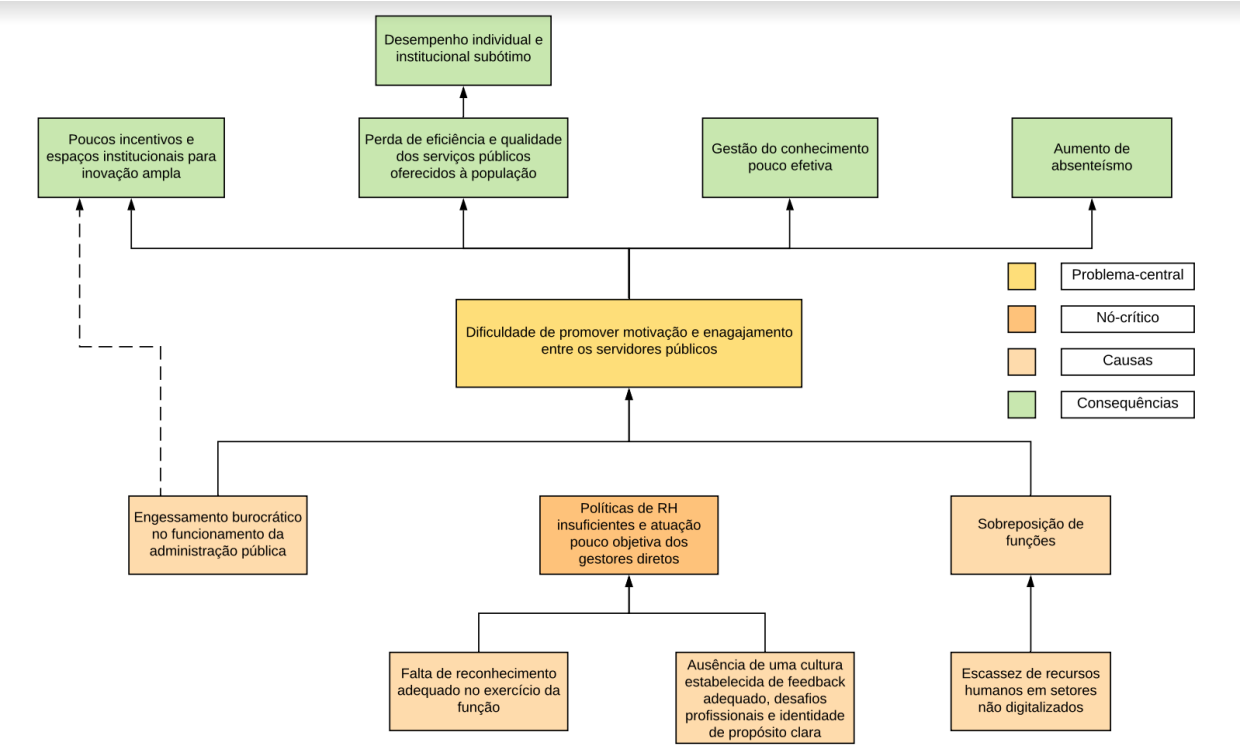
INTRODUÇÃO

O presente relatório é resultado do programa de Imersão Subnacional do 2º semestre de 2020. Fizemos parte do grupo que acompanhou o Governo do Estado do Espírito Santo e, mais especificamente no nosso caso, a Secretaria Estadual de Gestão e Recursos Humanos (SEGER-ES). Conversamos com Charles Dias, subsecretário de Administração de Pessoal na SEGER, que apontou alguns dos principais desafios enfrentados pela secretaria de acordo com a sua perspectiva.

O primeiro desafio apresentado foi a dificuldade de promover a motivação e o engajamento dos servidores públicos, um processo que é complexo, multivariado e de extrema importância para a manutenção da qualidade nos serviços prestados pelo Estado à população. A partir desse problema central, definimos as causas e consequências mais relevantes e, a partir disso, construímos a nossa primeira árvore de problemas, cujo nó-crítico é: "Políticas de RH insuficientes e atuação pouco objetiva dos gestores diretos". Nossa proposta gira em torno da realização de *surveys* periódicos com os servidores e da criação de um *benchmarking* de práticas bem-sucedidas de promoção de engajamento nas secretarias.

Além disso, Dias também apontou a dificuldade da adequação dos processos da gestão de pessoas à digitalização do serviço público, um processo de muita complexidade técnica e operacional, dado o tamanho e escopo do governo estadual capixaba, além de encontrar muita resistência interna por parte de gestores em todas as áreas e níveis administrativos. Essa dificuldade apontada leva a uma série de problemas centrais, como uma maior ineficiência operacional geral e uma sobrecarga do quadro de profissionais nos diferentes órgãos. Dessa forma, levantamos como principal nó-crítico "Dificuldade operacional e técnica na implementação de processos digitais em larga escala". A partir disso, formulamos uma proposta de ação centrada na contratação de uma consultoria que, junto com uma equipe da SEGER, teria o objetivo de escolher órgãos prioritários para digitalizar e revisar seus processos em equipes que juntem servidores propensos e resistentes à mudança, de modo a melhor lidar com a resistência observada.

Figura 1: Arvore de problemas – motivação e engajamento



A primeira árvore de problemas desenvolvida diz respeito a um problema central apontado pelo subsecretário Charles Dias: a dificuldade de promover motivação e engajamento entre os servidores públicos.

Uma primeira causa para esse problema está no engessamento burocrático presente no governo do Estado, que ainda existe apesar dos seguidos esforços rumo à inovação. O nó-crítico levantado se refere à insuficiência das políticas de recursos humanos e a uma atuação pouco objetiva dos gestores diretos das secretarias. Trata-se de um ponto levantado também em outras apresentações, como no Instituto Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA-ES), na qual notamos uma insuficiência nas políticas de RH para promover o engajamento dos servidores.

Essa falta de objetividade na atuação dos gestores diretos se traduz na inexistência, nos respectivos órgãos, de uma cultura de *feedback* adequado estabelecida - ou seja, uma devolutiva responsável a respeito do desempenho do servidor buscando uma melhoria na

sua função -, de desafios profissionais - uma vez que a falta de desafios leva à mesmice das funções, sem motivação - e de clareza na identidade de propósito - essencial para o desempenho da organização voltado a um objetivo comum. Essa ausência contribui para a formação de um ambiente de trabalho considerado injusto, sem reconhecimento adequado no exercício da função.

Ligado ao problema da outra árvore, relativo à dificuldade de digitalização do serviço público estadual, diversas posições acabam se sobrecarregando e se sobrepondo, tarefas essas que poderiam ser aliviadas ou até eliminadas pela informatização. Portanto, um servidor que realiza funções em excesso acaba tendo seu tempo de trabalho tomado por isso, o que certamente induz à desmotivação e desengajamento dos servidores.

Já as consequências de um corpo de servidores com baixo índice de engajamento e motivação são múltiplas. Em primeiro lugar, é evidente que haverá uma perda de eficiência e qualidade dos serviços públicos oferecidos à população. Servidores que não estão motivados em sua função não atuam necessariamente da forma mais benéfica ao interesse público, ocasionando um desempenho individual e institucional sub-ótimo dentro da organização. Além disso, o aumento do absenteísmo é uma consequência clara, uma vez que a ausência de um vínculo positivo e de engajamento com a atividade exercida pode afetar a própria assiduidade do servidor no órgão.

Ademais, cria-se poucos incentivos e espaços institucionais para inovação ampla dentro da secretaria, visto que a inovação depende de uma constante atenção para aquilo que poderia funcionar melhor, o que uma ausência de engajamento não promove. Por fim, há também como resultado uma gestão do conhecimento pouco efetiva, uma vez que o desafio da promoção do engajamento e da motivação dos servidores também é um desafio de integrar as estratégias e atuações das secretarias. Em outras palavras, os servidores pouco motivados não apenas desempenham suas funções abaixo da qualidade esperada como também acabam não buscando uma integração plena com parceiros de outras secretarias.

Quadro 1: Plano de Ação – motivação e engajamento

Imersão Subnacional – 2020 **Fase 2 - Grupo SEGER-ES (Lucas e Mateus)** **Planos de Ação – PA 1** FGV EAESP COORDENADORIA DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Governo e Secretaria (Programa) em Foco
Secretaria Estadual de Gestão e Recursos Humanos (ES)
Problema Estruturado e Nó Crítico
Dificuldade de promover motivação e engajamento entre os servidores públicos. *Políticas de RH insuficientes e atuação pouco objetiva dos gestores diretos.*
Objetivos do Plano de Ação
Estabelecer, com a autonomia das respectivas secretarias e órgãos governamentais, um novo modelo de promoção de engajamento por meios não-financeiros, com acompanhamento e supervisão da SEGER.
Solução Proposta
Surveys periódicos como principal ferramenta de diagnóstico de problemas organizacionais realizados pelos departamentos de RH de cada órgão; formulado, padronizado, monitorado e acompanhado pela SEGER. A partir dos resultados adquiridos, os departamentos de RH realizarão grupos focais com representantes de gestores diretos de diferentes áreas para levantamento de propostas de encaminhamento e ação, insumos essenciais para a decisão do plano de ação pelo departamento. Boas práticas dos órgãos são reunidas em *benchmarking* compartilhado com os gestores, que também devem ser continuamente capacitados ao modelo pela equipe da SEGER. A SEGER ficará em constante apoio para supervisão, avaliação e monitoramento do processo.
Requisitos de Governabilidade
Equipe fixa e específica na SEGER para supervisão, acompanhamento e avaliação do processo de promoção de engajamento e motivação.
Mobilização de Capacidades
Equipe com expertise e conhecimento específico sobre modelo de engajamento dos servidores públicos para formulação de *surveys* de diagnóstico

Imersão Subnacional – 2020

Fase 2 - Grupo SEGER-ES (Lucas e Mateus)
Planos de Ação – PA 1

FGV EAESP
COORDENADORIA DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Governo e Secretaria (Programa) em Foco

Secretaria Estadual de Gestão e Recursos Humanos (ES)

Problema Estruturado e Nó Crítico

Dificuldade de promover motivação e engajamento entre os servidores públicos. *Falta de critérios objetivos e padronizados entre os órgãos para a promoção de motivação e engajamento no serviço público.*

Oportunidades de Inovação

Mecanismo não-financeiro de promoção de motivação e engajamento e nova estrutura organizacional voltada à maior eficiência dos servidores.

Áreas governamentais envolvidas e Estruturas de Governança

SEGER, departamentos de Recursos Humanos em secretarias/órgãos

Relações Federativas envolvidas (políticas públicas e órgãos federais/municipais)

Processo interno à gestão estadual

Redefinição de Metas e alinhamento com Agenda ODS

ODS 8: Trabalho decente e crescimento econômico. ODS 16: Paz, justiça e instituições eficazes.

Recursos Orcamentarios envolvidos	Periodo de implementacao (inicio/fim)
R$ 15 milhões	Processo bienal: 2021-2023

Fonte: elaborado pelos autores.

PLANO DE AÇÃO - ÁRVORE DE PROBLEMAS I

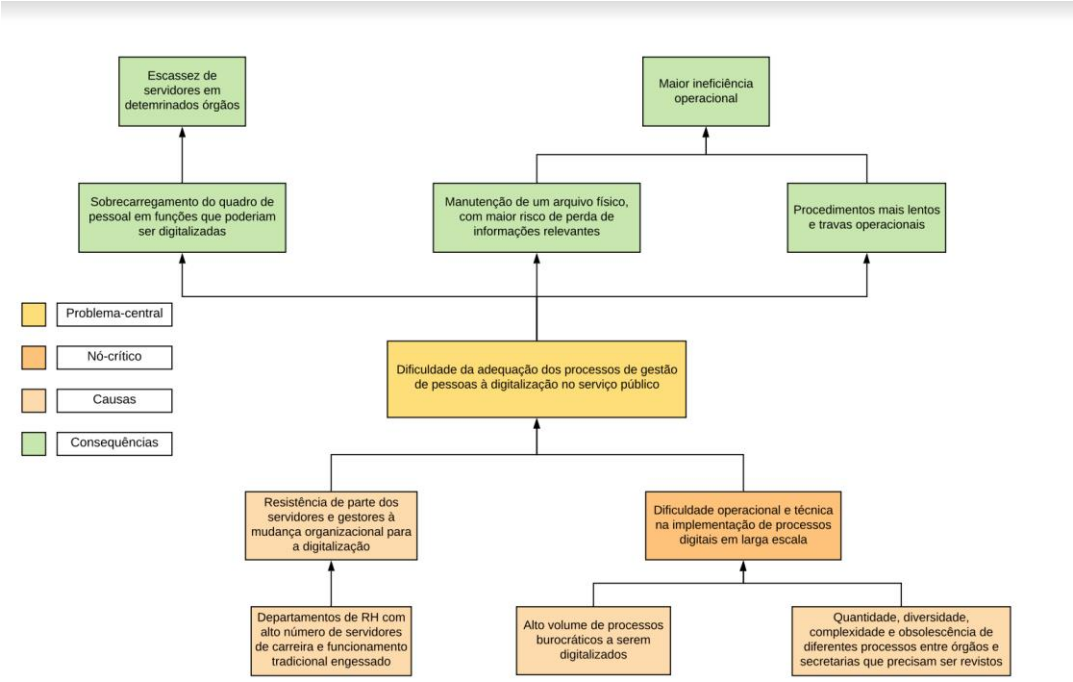
O nosso principal objetivo com o plano de ação I era estabelecer, com a autonomia das respectivas secretarias e órgãos governamentais, um novo modelo de promoção de engajamento por meios não-financeiros, com acompanhamento e supervisão da SEGER. Para isso, conversamos com a professora Regina Pacheco, que nos alertou para a necessidade de desatrelar a promoção da motivação e do engajamento às mudanças e reestruturações de carreiras estatutárias, e de métodos financeiros - como a concessão de bônus ou prêmios salariais.

De modo a alcançar uma estratégia adequada para estimular e engajar os servidores do estado, propomos como solução a realização de *surveys* periódicos como a principal ferramenta de diagnóstico de problemas organizacionais realizados pelos departamentos de recursos humanos de cada órgão. A ideia é que a SEGER formule, padronize, monitore e acompanhe esse processo como um todo. A partir dos resultados adquiridos, os departamentos de RH realizarão dinâmicas de grupos focais com representantes de gestores diretos de diferentes áreas para levantamento de propostas de encaminhamento e ação, insumos essenciais para a elaboração do plano de ação pelo departamento.

Boas práticas dos órgãos são reunidas em um benchmarking compartilhado entre os gestores, que também devem ser continuamente capacitados ao modelo pela equipe da SEGER por meio de oficinas de temas como a realização de *feedbacks* adequados aos servidores, gestão do conhecimento, diálogo e negociação e planejamento estratégico. A SEGER ficará em constante apoio para supervisão, avaliação e monitoramento do processo. Acreditamos que a proposta representa uma grande oportunidade de inovação no setor público, por meio de um mecanismo não-financeiro de promoção de motivação e engajamento através de uma nova estrutura organizacional voltada à maior eficiência dos servidores. Para que a proposta tenha êxito, é necessário haver uma equipe fixa e específica na SEGER responsável pela coordenação do programa, e que tenha expertise e conhecimento nos modelos de engajamento e para a formulação dos *surveys*.

Relativamente ao custo do programa, acreditamos que não será elevado, uma vez que não envolve processo de contratação de novos servidores nem tampouco de novos investimentos significativos, mas sim uma realocação interna de funções para a consecução do objetivo. Os custos se concentram, portanto, mais na realização dos *surveys* e na organização dos grupos focais, que calculamos em aproximadamente R$ 15 milhões. A ideia é que esse processo seja realizado periodicamente a cada dois anos.

Figura 2: Árvore de problemas – adequação para a digitalização



Fonte: elaborada pelos autores.

A nossa segunda árvore de problemas se relaciona a um dos principais desafios apontados pelo subsecretário Charles Dias, da Secretaria Estadual de Gestão e Recursos Humanos do Espírito Santo (SEGER-ES): a digitalização dos processos da administração

pública. Conforme apontado por Charles, trata-se não somente da transformação digital de serviços prestados ao cidadão na ponta, como dos processos internos dos órgãos, secretarias e divisões do governo estadual - no caso específico da SEGER, os processos de recursos humanos.

Desenvolvemos, portanto, a nossa árvore de problemas com base no diagnóstico, após a semana de imersão, de que existe uma falha de comunicação entre gestores e servidores públicos estaduais de diferentes secretarias no que se refere à mudança em direção aos processos digitalizados no seu dia a dia e em processos da gestão. Identificamos que, apesar de ser um governo bastante preocupado em todas as áreas em inserir inovações que melhorem o fluxo e o funcionamento do setor público, há uma tendência de baixa construção conjunta e comunicação de estratégias e iniciativas entre as secretarias e mesmo equipes dentro dos mesmos órgãos.

Outra causa dessa dificuldade em digitalizar a administração estadual é o alto volume de processos a serem transformados para esse novo formato. O IEMA, por exemplo, demonstrou em sua apresentação que há um leque enorme de registros, licenças, alvarás e outros documentos sob responsabilidade do órgão, o que torna bastante complicado o processo de digitalização do arquivo. Essa grande quantidade de documentos deriva ainda da persistência, ainda que não predominante, de um modelo de gestão burocrática que acaba engessando os processos administrativos e causando uma sobrecarga de documentação nos órgãos. Ademais, verifica-se um alto número de servidores de carreira com décadas de serviço público, que apresentam maiores resistências à digitalização de suas funções. Vinculado a isso, esse serviço público de carreiras estatutárias se mostra bastante engessado, dificultando qualquer mudança organizacional.

Finalmente, a barreira operacional e técnica da implementação do processo de digitalização em larga escala está entre as principais causas vinculadas ao problema elencado. Digitalizar os processos do governo estadual significa estabelecer um sistema de informatização para todas as 24 secretarias estaduais do Espírito Santo, além dos inúmeros órgãos, empresas e autarquias incluídos. Não obstante, a própria diversidade e complexidade de atuação e procedimentos entre os diferentes órgãos estaduais é desafiador.

As consequências relativas à dificuldade de adequação dos diferentes processos estaduais para a digitalização do serviço público são, notadamente, três. Em primeiro lugar, temos uma sobrecarga do quadro de pessoal do governo do estado em funções que poderiam estar sendo desempenhadas por meios digitais, o que certamente agilizaria os processos internos e a prestação dos serviços aos cidadãos. Consequentemente, há também uma escassez de servidores para áreas-fim em determinados órgãos, como também pudemos observar pelos desafios trazidos por outras secretarias ao longo da semana.

Em segundo lugar, vemos que há a manutenção de um arquivo físico, um processo que é usualmente bastante custoso, e que claramente incorre em maiores riscos de perda de informações governamentais relevantes. Por fim, vemos a ocorrência de entraves operacionais e uma lentidão geral para a conclusão de procedimentos. Em conversa com o IEMA-ES, o diretor-presidente do instituto, Alaimar Fiuza, relatou que houve casos em que perdeu documentos físicos importantes por desatenção, o que levou à estagnação e atraso de diversos processos. Concluímos que esses problemas no processo de digitalização acabam por ocasionar uma ineficiência operacional geral no governo do estado que poderia ser evitada.

Quadro 2: Plano de Ação – adequação para a digitalização

Imersão Subnacional – 2020 **Fase 2 - Grupo SEGER-ES (Lucas e Mateus)** **Planos de Ação – PA 2** FGV EAESP COORDENADORIA DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Governo e Secretaria (Programa) em Foco
Secretaria Estadual de Gestão e Recursos Humanos (ES)
Problema Estruturado e Nó Crítico
Dificuldade de adequação dos processos de gestão de pessoas à digitalização no serviço público. *Dificuldade operacional e técnica na implementação de processos digitais em larga escala.*
Objetivos do Plano de Ação
Contribuir para a melhoria do processo de digitalização da gestão de pessoas nos órgãos do governo estadual, trabalhando em cima das resistências observadas e garantindo maior eficiência.
Solução Proposta
Parceria com consultoria do setor público responsável pela digitalização escolhe três órgãos prioritários, buscando identificar servidores resistentes e propensos à mudança. Esses servidores de diferentes perfis comportamentais seriam alocados para trabalharem juntos, de modo a enfrentar as resistências e convencer da vantagem do novo modelo em relação ao modo antigo e analógico - destacando a melhoria e agilidade do trabalho e o melhor serviço à população. A equipe da consultoria também deve fazer, juntamente com a digitalização, uma revisão dos processos críticos prioritários de seu órgão, de modo a melhor adequá-los ao novo ambiente digital.
Requisitos de Governabilidade
Apoio da equipe de T.I., apoio SECTI, equipe própria da SEGER, servidores designados das secretarias prioritárias, abertura de edital.
Mobilização de Capacidades
Conhecimento técnico e material necessário (equipe T.I./SECTI), expertise de atuação (equipe SEGER e consultoria).

Imersão Subnacional – 2020

Fase 2 - Grupo SEGER-ES (Lucas e Mateus)
Planos de Ação – PA 2

FGV EAESP
COORDENADORIA DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Governo e Secretaria (Programa) em Foco

Secretaria Estadual de Gestão e Recursos Humanos (ES)

Problema Estruturado e Nó Crítico

Dificuldade de adequação dos processos de gestão de pessoas à digitalização no serviço público. *Dificuldade operacional e técnica na implementação de processos digitais em larga escala.*

Oportunidades de Inovação

Aceleração de fluxos e processos da administração pública, maior rapidez no acesso a informações e na prestação de serviços à população. Trabalho com perfis comportamentais dos servidores.

Áreas governamentais envolvidas e Estruturas de Governança

SECTI, SEGER (T.I. + equipe) e órgãos prioritários selecionados.

Relações Federativas envolvidas (políticas públicas e órgãos federais/municipais)

Processo interno do governo estadual do Espírito Santo

Redefinição de Metas e alinhamento com Agenda ODS

ODS 9: Indústria, inovação e infraestrutura. ODS 8: Trabalho decente e crescimento econômico.

Recursos Orcamentarios envolvidos	Periodo de implementação (inicio/fim)
R$ 70 milhões	2021-2022

Fonte: elaborado pelos autores.

PLANO DE AÇÃO - ÁRVORE DE PROBLEMAS II

O nosso principal objetivo com o plano de ação II era contribuir para a melhoria do processo de digitalização da gestão de pessoas nos órgãos do governo estadual, trabalhando em cima das resistências observadas e garantindo uma maior eficiência. Para isso, conversamos com o professor Fernando Nogueira, que nos alertou para a necessidade de considerar a resistência dos servidores frente ao processo de mudança para a digitalização, avaliando a importância de levar em consideração os diferentes perfis dentro do funcionalismo. O professor nos trouxe como principal referência um manual publicado pelo Laboratório de Inovação em Governo da Prefeitura de São Paulo que elenca e caracteriza os diferentes perfis de servidores no que se refere à resistência à mudança organizacional.

De modo a alcançar uma estratégia adequada para o processo de digitalização, deve haver uma parceria com organização de consultoria do setor público responsável por escolher três órgãos prioritários com o objetivo de identificar os perfis dos servidores, aqueles resistentes ou propensos a mudanças. Esses servidores de diferentes perfis comportamentais seriam alocados para trabalharem juntos, de modo a enfrentar as resistências e convencer da vantagem do novo modelo em relação ao modo antigo e analógico - destacando a melhoria e a agilidade do trabalho, e o melhor serviço à população. A equipe também deve fazer, juntamente com a digitalização, uma revisão dos processos críticos prioritários de seu órgão, de modo a melhor adequá-los ao novo ambiente digital.

A escolha pela contratação de uma consultoria para a implementação do projeto diz respeito à maior eficiência atingida, sem necessitar realizar a contratação de novos servidores para a função, além de garantir independência no processo.

Consideramos que o nosso plano de ação traz algumas oportunidades de inovação para a secretaria, como a aceleração de fluxos e processos da administração pública, maior rapidez no acesso a informações e na prestação de serviços à população. Além disso, o trabalho com perfis comportamentais dos servidores é uma estratégia não usualmente adotada na gestão de pessoas e que pode render bons resultados.

Para que a proposta tenha êxito, é necessário haver um conhecimento e expertise da equipe da SEGER e da consultoria contratada na parceria, além de um conhecimento técnico da equipe de Tecnologia da Informação que auxiliará no programa.

Relativamente ao custo do programa, acreditamos que não será tão elevado, uma vez que o único custo considerável será para a contratação da consultoria responsável pelo programa e aquisição dos *softwares* e equipamentos necessários. Estimamos, assim, um custo total de aproximadamente R$ 70 milhões

REFERÊNCIAS

LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO DA PREFEITURA DE SÃO PAULO (2019), *Perfis Comportamentais: Implementando o processo eletrônico na PMSP*. São Paulo. Disponível em: <https://processoeletronico.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/Perfis-Comportamentais-PMSP.pdf>. Acesso em 19 nov. 2020.

OECD (2016), *Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267190-en> Acesso em 19 nov. 2020.

Fundação Getulio Vargas

Escola de Administração de Empresas de São Paulo

IMERSÃO SUBNACIONAL 2020

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

INSTITUTO DO MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS (IEMA)

Elaboração: Clara Kin e Pedro Mazzarella

Prof. Cibele Franzese e Prof. Luis Paulo Bresciani

Supervisor: Ítalo Nogueira Soares

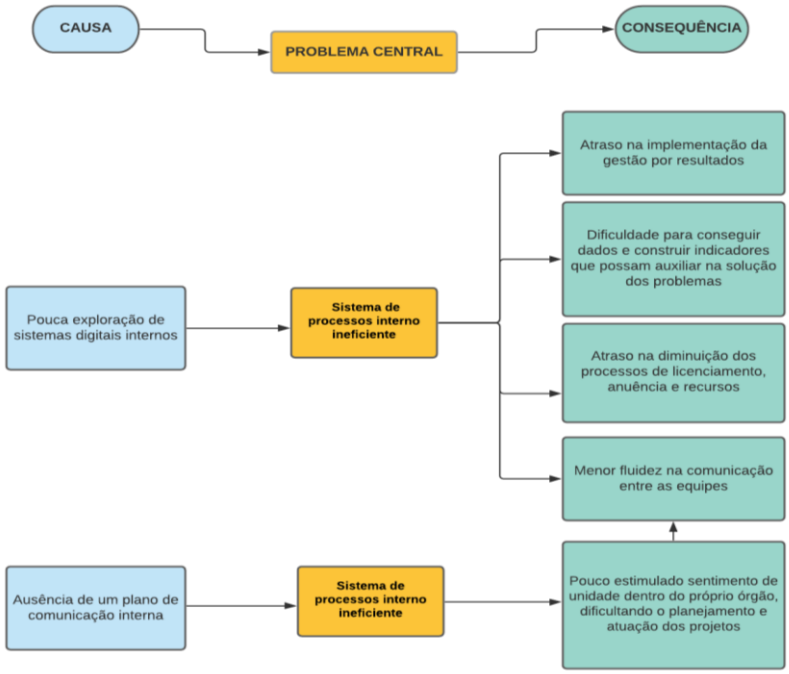
Coordenação: Prof. André Guzzi

Lista de acrônimos e siglas

- Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA)
- “House Keeping” (HK)
- Tecnologia de Informação (TI)

1. Apresentação das Árvores de problemas

Figura 1: Arvore de problemas – processos internos



Fonte: elaborada pelos autores.

A primeira árvore de problemas que a dupla elaborou teve como problema central a ineficiência do sistema de processos internos do IEMA. Debruçado na existência desse conflito, foi possível identificar duas causas principais que resultam em ao menos cinco consequências aparentes, após a reunião com os gestores.

A primeira das causas está intimamente relacionada à temática dos sistemas digitais já mencionados. A "pouca exploração de sistemas digitais internos" tem se mostrado uma grande questão para os processos internos do órgão, uma vez que geram uma série de engessamentos para uma ação mais dinâmica dos servidores e suas respectivas equipes, bem como entre elas. No sentido de avaliar essa causa e seus efeitos, foram evidenciadas quatro consequências com relação direta ao assunto.

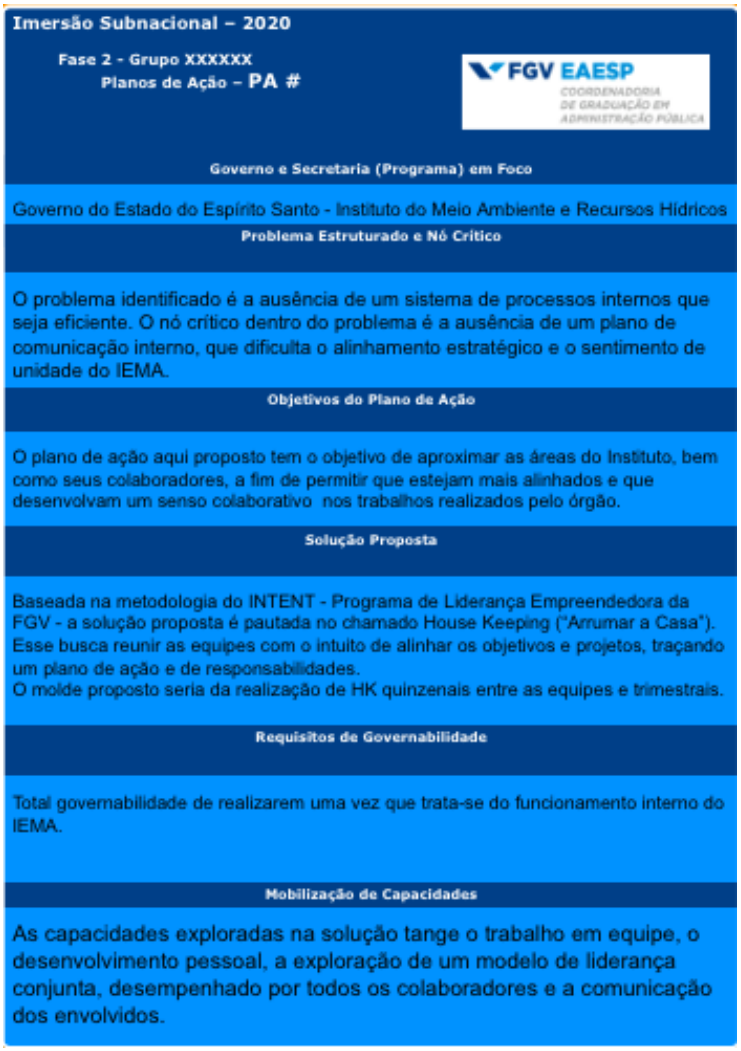
A primeira consequência diz respeito ao atraso na implementação da gestão de resultados que, como foi falado e reforçado na reunião, é de extrema importância para o órgão institucionalizar o modelo para uma melhor organização interna e com mais assertividade e eficiência nas ações e medidas que virão a serem tomadas. Ainda, a falta de sistemas digitais ocasiona na dificuldade que os próprios servidores têm para encontrar dados e construir indicadores que auxiliem na solução de problemas elencados pelas equipes. Ter de procurar informações em documentos físicos se torna um empecilho para a agilidade dos servidores, assim como também promove um desperdício de papel totalmente desnecessário, visto os fins que serão utilizados.

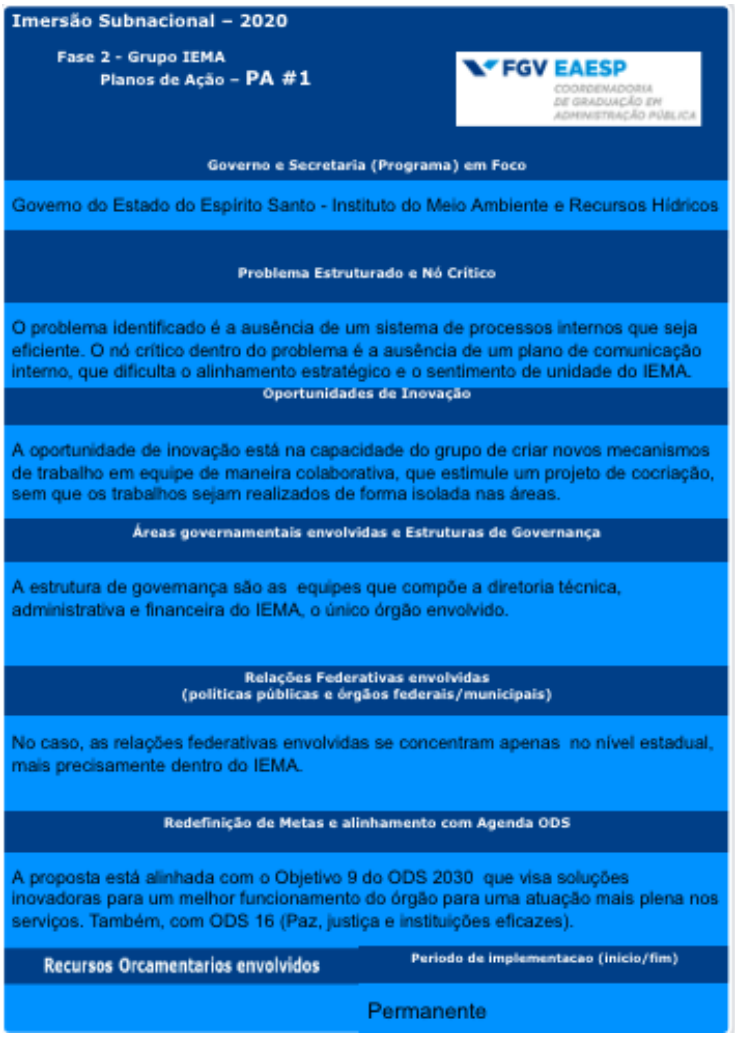
A terceira consequência que o grupo pôde relacionar com essa causa tem a ver com o atraso de processos que tramitam no órgão. Esses, dizem respeito a licenciamentos, anuências e recursos. Nesse sentido, pode ser analisada, no IEMA, a falta de agilidade para a análise e resolução dos processos, tendo como resultado desse atraso, muitas vezes, a perda de prazos. Os atrasos acabam provocando problemas tanto de acúmulo de novos processos como a perda de receitas que deveriam ser direcionadas ao órgão, no caso de pagamento de multas. Portanto, um sistema digital interno eficiente poderia acelerar a análise dos processos e colaborar para a diminuição do montante de documentos em espera. Por último, foi possível compreender que os sistemas digitais também impactam consideravelmente na fluidez da comunicação interna do Instituto, uma vez que, como dito pelos gestores, há uma dificuldade entre equipes, do mesmo órgão, em diferenciar suas tarefas e, ao mesmo tempo, poder trabalharem em conjunto, de maneira a evitar conflitos entre elas, que costumam acontecer.

A segunda causa que o grupo pode relacionar aos processos internos deficitários no IEMA diz respeito à ausência de plano de comunicação interna. Essa questão foi compreendida refletindo consequências importantes para o funcionamento da instituição. Dentre elas, a falta de estímulos para os servidores desenvolverem sentimento de unidade no órgão. Essa questão impacta diretamente na dificuldade de planejamento e atuação dos projetos, de maneira a tornar as dinâmicas de trabalhos menos eficientes como foi trazido.

2. Fichas de solução

Quadro 1: Plano de Ação – processos internos





Fonte: elaborado pelos autores.

Considerando as causas e suas consequências, o grupo entendeu que explorar o nó crítico de ausência de plano de comunicação interno seria mais interessante para o Instituto. Isso porque, se melhor endereçada a questão, essa pode ser capaz de influenciar positivamente na outra causa identificada na árvore de problemas.

O plano de ação aqui proposto tem o objetivo de aproximar as áreas do Instituto, bem como seus colaboradores, a fim de permitir que estejam mais alinhados e que desenvolvam um senso colaborativo nos trabalhos realizados pelo órgão.

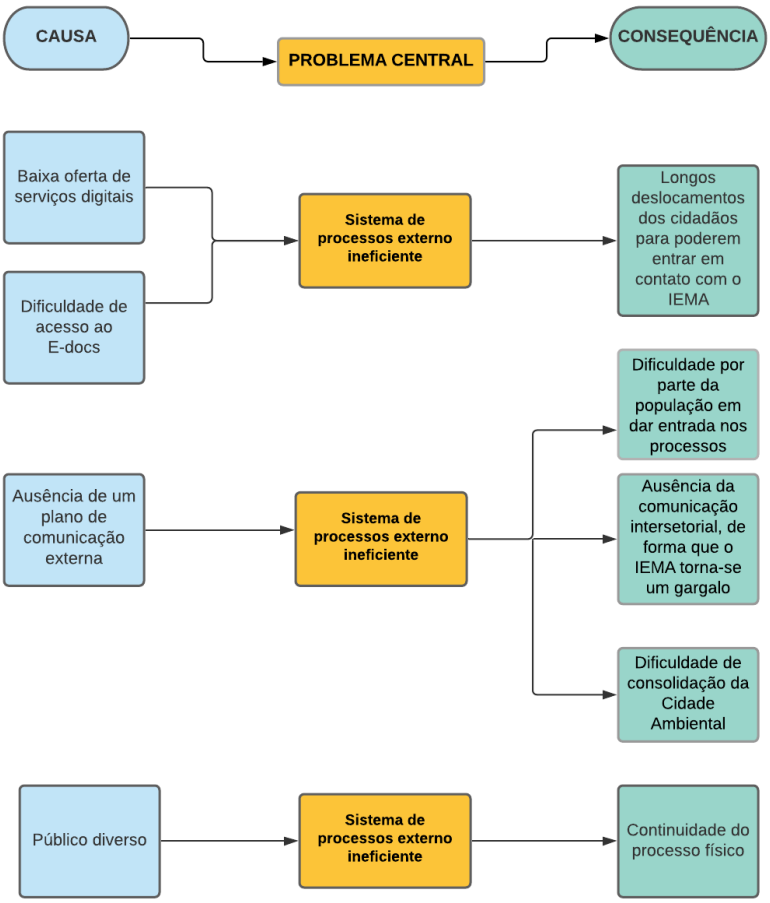
Nesse sentido, optou-se pela implementação de uma ferramenta baseada na metodologia do INTENT - Programa de Liderança Empreendedora da FGV -, chamada de House Keeping (HK) ("Arrumar a Casa"). O uso da ferramenta tem como principal intenção reunir as equipes e aproximá-las de maneira a intensificar o alinhamento dos objetivos e projetos do grupo. O HK consiste na realização de reuniões quinzenais de cada um das equipes que compõem o IEMA, de forma que possam discutir os caminhos, projetos e necessidades da área. Também, é proposto um modelo de HK que possa acontecer entre as equipes, como forma de alinhamento multidisciplinar, que envolva e reconheça o IEMA como uma unidade composta por várias células.

Visando ao protagonismo de equipe, considera-se importante que, para o uso da ferramenta, além de ser entendida como positiva para o andamento das atividades do time, um ou mais membros da equipe devem estar dispostos a facilitar o processo de HK. Sem um responsável pela implementação, sua efetividade passa a ser questionável. Também, caso todos optem por facilitar, se assim for desejado, e com prévio entendimento do grupo, a dinâmica tende favorecer um ambiente colaborativo onde todos possam se sentir parte do time, como uma unidade.

A solução proposta pelo grupo tem como principais e únicos atores os servidores do IEMA. Com ela, é possível compreender possibilidades de inovação dentro do órgão na medida em que seriam criados novos mecanismos de trabalho em equipe, direcionados à uma visão colaborativa, passível de gerar estímulos para um projeto de co-criação dos times, sem que os trabalhos sejam realizados de formas isolada pelas diferentes áreas.

3. Árvore de problema 2

Figura 2: Arvore de problemas – processos externos



Fonte: elaborada pelos autores.

A segunda árvore de problemas possui como problema central o “sistema de processos externo ineficiente”. A partir desse ponto, foram elencadas quatro causas e cinco consequências.

As duas primeiras causas comunicam-se diretamente com a questão dos instrumentos digitais. A primeira é a baixa oferta de serviços digitais disponíveis para a população. Isso porque, no site do IEMA são poucos ou quase nenhum os canais de comunicação que a população encontra para entrar em contato com o Instituto. Vale

ressaltar que foi comentado que a formulação do site, em relação às ferramentas online que já existem, como o Consultas Online, não são de fácil entendimento do cidadão.

A segunda causa atrela-se à dificuldade de acesso ao E-docs (sistema utilizado pelo órgão para comunicar o andamento dos processos). Isso porque, o E-docs ainda não foi disponibilizado para a população para as consultas dos licenciamentos, por exemplo. Além disso, o próprio Instituto explicou como é difícil o manuseio da ferramenta, já que ela não permite baixar os documentos e a equipe de TI do IEMA é muito pequena para conseguir ensinar a todos.

A consequência para essas duas primeiras causas são os longos deslocamentos que os cidadãos enfrentam para entrarem em contato com o IEMA. Isso porque, como não conseguem ter fácil acesso aos meios digitais no site, como explicado nas duas causas acima, os indivíduos vão fisicamente até o órgão para contatá-los.

A terceira causa baseia-se na ausência de um plano de comunicação externo do IEMA em relação à sociedade, ou seja, o IEMA não possui uma estratégia em como lidar com os atores externos ao órgão. Como consequência, foram enumerados três quesitos. O primeiro deles é em relação a dificuldade que os cidadãos encontram para dar entrada em algum processo que é efetuado pelo IEMA, como o licenciamento. Isso porque, não é bem instruído à população como eles devem realizar tal procedimento, dificultando sua realização por ambos os lados.

A segunda consequência em relação a essa causa é a ausência da comunicação intersetorial entre o Instituto e os demais órgãos do sistema público. Isso porque, a partir do momento que o IEMA não delimita sua comunicação externa, torna-se complicado delimitar as principais pautas. Não só isso, o Instituto acaba por tornar-se um gargalo e ficar com uma imagem negativa para as outras entidades.

A terceira consequência sobre a ausência do plano de comunicação externa comunica-se com a segunda, de forma que o IEMA passa por dificuldades para implementar o programa Cidade Ambiental. Pertencente ao eixo prioritário de Infraestrutura do Instituto,

o Cidade Ambiental visa a congregação dos valores ambientais de todos os órgãos, mas sem um plano estratégico de diálogo com os outros atores, torna-se intricada a sua execução.

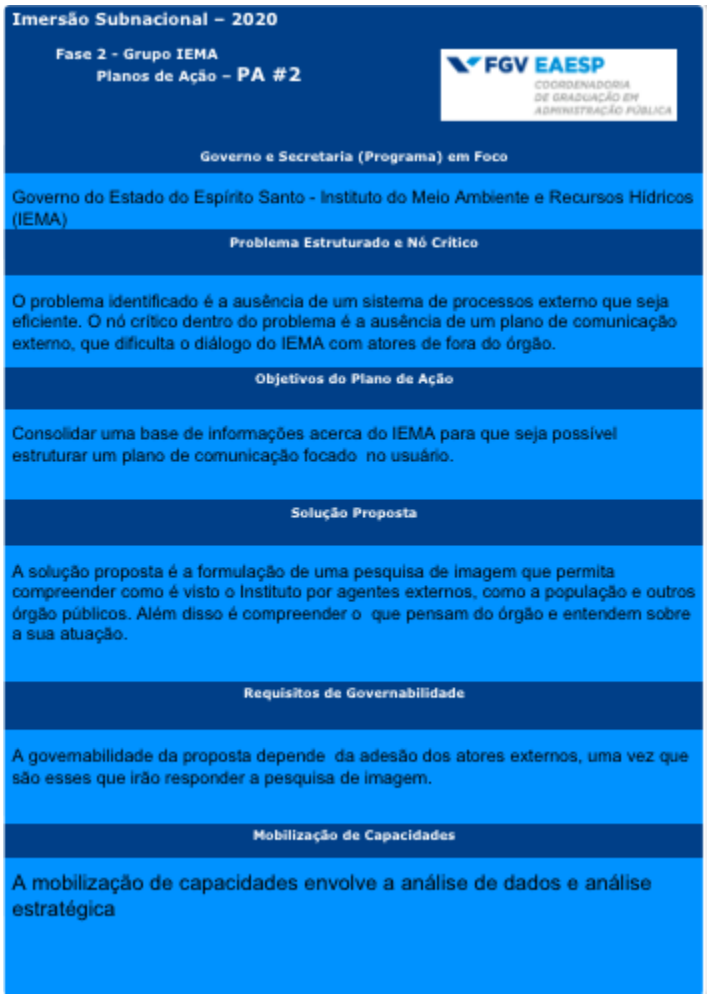
Por fim, a última causa diz respeito ao público diverso com que o IEMA lida. Isso porque há tanto pessoas da área rural quanto indivíduos das cidades. Dessa forma, essa diversidade acarreta a dificuldade de consolidar um sistema externo de processo que seja eficiente e assim, a consequência é que muitas pessoas queiram continuar indo fisicamente ao Instituto, por talvez parecer mais fácil continuar no processo que sempre foi. É válido ressaltar que ao elencarmos essa causa e consequência, o problema se mostra fora da governabilidade do IEMA.

4. Ficha de solução 2

Considerando-se a árvore de problemas explicada acima, o nó crítico escolhido foi a ausência de um plano de comunicação externa do IEMA. Isso porque, compreendemos que organizar um plano estratégico de comunicação externa para o IEMA pode ser útil para as outras causas que também foram trazidas na árvore de problemas. O cenário desse nó crítico é que o IEMA não possui um sistema externo de comunicação que seja eficiente, e assim, o Instituto não consegue estabelecer uma comunicação produtiva com os órgãos públicos e a sociedade civil, o que os prejudica em sua atuação.

Dada a necessidade de estruturar-se uma comunicação mais efetiva, avaliamos que antes de concretizar um plano, é necessário consolidar uma base de informações acerca do IEMA. Para isso, a solução proposta é a realização de uma pesquisa de imagem com os atores externos ao Instituto (órgãos públicos, sociedade civil etc.) para poder compreender o que esses pensam e entendem sobre o que o IEMA é e faz. Dessa forma, a partir de uma coleta de dados é possível ser mais certeiro na formulação do plano de comunicação, idealizando ações mais assertivas para o maior número de pessoas. A ideia é que o plano seja formulado pela área de comunicação e que ele seja distribuído para todos os órgãos públicos (municipais e estaduais) responderem, além de serem disponibilizados para a população.

Quadro 2: Plano de Ação – processos externos



Imersão Subnacional – 2020

Fase 2 - Grupo IEMA
Planos de Ação – PA #2

FGV EAESP
COORDENADORIA DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Governo e Secretaria (Programa) em Foco

Governo do Estado do Espírito Santo - Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA)

Problema Estruturado e Nó Crítico

O problema identificado é a ausência de um sistema de processos externo que seja eficiente. O nó crítico dentro do problema é a ausência de um plano de comunicação externo, que dificulta o diálogo do IEMA com atores de fora do órgão.

Objetivos do Plano de Ação

Consolidar uma base de informações acerca do IEMA para que seja possível estruturar um plano de comunicação focado no usuário.

Solução Proposta

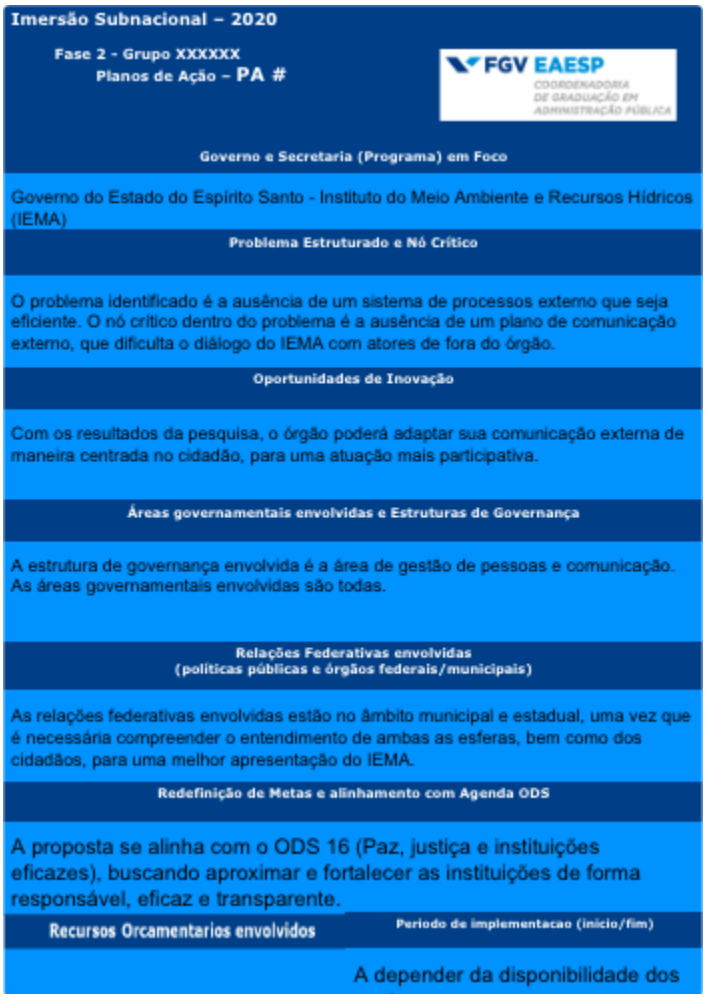
A solução proposta é a formulação de uma pesquisa de imagem que permita compreender como é visto o Instituto por agentes externos, como a população e outros órgão públicos. Além disso é compreender o que pensam do órgão e entendem sobre a sua atuação.

Requisitos de Governabilidade

A governabilidade da proposta depende da adesão dos atores externos, uma vez que são esses que irão responder a pesquisa de imagem.

Mobilização de Capacidades

A mobilização de capacidades envolve a análise de dados e análise estratégica



Imersão Subnacional – 2020

Fase 2 - Grupo XXXXXX
Planos de Ação – PA #

FGV EAESP
COORDENADORIA DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Governo e Secretaria (Programa) em Foco

Governo do Estado do Espírito Santo - Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA)

Problema Estruturado e Nó Crítico

O problema identificado é a ausência de um sistema de processos externo que seja eficiente. O nó crítico dentro do problema é a ausência de um plano de comunicação externo, que dificulta o diálogo do IEMA com atores de fora do órgão.

Oportunidades de Inovação

Com os resultados da pesquisa, o órgão poderá adaptar sua comunicação externa de maneira centrada no cidadão, para uma atuação mais participativa.

Áreas governamentais envolvidas e Estruturas de Governança

A estrutura de governança envolvida é a área de gestão de pessoas e comunicação. As áreas governamentais envolvidas são todas.

Relações Federativas envolvidas
(políticas públicas e órgãos federais/municipais)

As relações federativas envolvidas estão no âmbito municipal e estadual, uma vez que é necessária compreender o entendimento de ambas as esferas, bem como dos cidadãos, para uma melhor apresentação do IEMA.

Redefinição de Metas e alinhamento com Agenda ODS

A proposta se alinha com o ODS 16 (Paz, justiça e instituições eficazes), buscando aproximar e fortalecer as instituições de forma responsável, eficaz e transparente.

Recursos Orcamentarios envolvidos

Periodo de implementacao (inicio/fim)

A depender da disponibilidade dos

Fonte: elaborada pelos autores.

A realização dessa pesquisa de imagem conta com a participação dos atores externos, além de que sua concretização mobiliza a análise de dados e análise estratégica. Ademais, por meio da pesquisa de imagem é possível obter-se uma oportunidade de inovação. Essa está ligada à formulação do plano de comunicação mais centrado no cidadão, construindo uma atmosfera mais participativa e comunicativa.

5. Nota metodológica

Para a concretização das propostas de solução, dois professores foram contatados, Carla Campana que nos auxiliou na comunicação interna e Fernando Nogueira que nos auxiliou na comunicação externa.

Carla Campana é graduada em Psicologia pela Universidade Estadual de Londrina (2006), é mestre em Psicologia da Educação pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2013) e Doutoranda em Educação pela Universidade de São Paulo. Tem formação em desenvolvimento de grupos pela Sociedade Brasileira de Dinâmica de Grupos (2018). Atua no Departamento de Marketing da FGV EAESP, como professora do Programa Intent: Formação Integrada para Liderança Empreendedora e em disciplinas voltadas para o desenvolvimento de habilidades socioemocionais[4].

Fernando Nogueira é Pesquisador do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas (FGVceapg). Doutor, Mestre em Administração Pública e Administrador de Empresas pela FGV EAESP. Professor da FGV EAESP. Foi Coordenador do Mobilab+ _ Laboratório de Inovação Aberta da cidade de São Paulo.[5]

Referências

INTENT FGV | São Paulo, SP, Brasil | Disponível em: <https://www.intenters.com.br/>. Acesso em: 27 Nov. 2020.

SCHEIN, Edgar. Princípios da Consultoria de Processos: Para Construir Relações que Transformam. São Paulo: Peirópolis, 2008.

[4] Informações retiradas do site da FGV: https://eaesp.fgv.br/professor/carla-campana?gclid=CjwKCAiA5IL-BRAzEiwA0lcWYvqtZb25R3TiEPKPKU34u4Af_zqni_-s7ouSIAhtbRvaJbhcLJ6xXhoCMQAQAvD_BwE

[5] Informações retiradas do site da FGV: https://eaesp.fgv.br/professor/fernando-amaral-nogueira

Fundação Getulio Vargas

Escola de Administração de Empresas de São Paulo

IMERSÃO SUBNACIONAL 2020

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

SECRETARIA DE MOBILIDADE E INFRAESTRUTURA

Elaboração: João Paulo Cozac, Sophia Odalia

Prof. Cibele Franzese e Prof. Luis Paulo Bresciani

Supervisor: Ítalo Nogueira Soares

Coordenação: Prof. André Guzzi

Lista de acrônimos e siglas

- App - aplicativo de celular
- CETURB - Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros
- ES - Espírito Santo
- GVBUS - Aplicativo do Sindicato das Empresas de Transporte Metropolitano da Grande Vitória
- Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

Introdução

A árvore de problemas apresentada a seguir foi desenvolvida a partir de conversas com Raphael, diretor da CETURB/ES. Ele nos relatou que o principal desafio enfrentado pela CETURB atualmente gira em torno da lotação dos ônibus. Mais especificamente, a estratégia para resolver o problema da lotação não foi eficiente. Isto, pois a CETURB contratou uma empresa para desenvolver um aplicativo capaz de mostrar aos usuários que estão no ponto de Ônibus qual é a lotação do próximo veículo que se aproxima do ponto. O objetivo disto, é fazer com que os usuários deixem de entrar "automaticamente" no primeiro veículo, e passem a consultar o aplicativo para perceber que um próximo veículo chegará em poucos minutos e muito menos lotado.

Porém, o aplicativo não foi bem aceito pelos usuários do transporte metropolitano. Apesar do aplicativo ter sido baixado por um grande número de passageiros, eles não o consultam antes de entrar em um ônibus e por isso não perderam o costume de entrar diretamente no primeiro veículo que passa no ponto. Resultando na persistência do problema da lotação.

A partir disso, elaboramos nossa árvore de problemas, que é uma metodologia utilizada para solução de desafios ou conflitos. A metodologia consiste em identificar o problema central, que é o tronco da árvore, as causas do problema, que são as raízes da árvore, e suas consequências, que são as folhas.

1. Apresentação da Árvore de problemas

Figura 1: Arvore de problemas - aplicativo

Fonte: elaborada pelos autores.

Explicação da Árvore de Problemas

No presente caso, foi identificado que o problema é que apesar da criação de um aplicativo pela CETURB para diminuir a lotação dos ônibus e otimizar o transporte, os usuários não se utilizaram da tecnologia e então não atingiu o objetivo desejado. A causa disso é que apesar de ter sido divulgado e baixado o aplicativo, os usuários não absorveram esta nova tecnologia, ou seja, não houve uma mudança de hábito direta dos consumidores dessa ferramenta. Assim, o efeito causado é a continuação do problema que originou a criação do aplicativo, o qual é a lotação do veículo de transporte. Além disso, a não utilização desejada do aplicativo o torna obsoleto e desnecessário para a população.

Na página seguinte apresentamos o plano de ação devidamente estruturado.

Quadro 1: Plano de Ação – aplicativo

Imersão Subnacional – 2020

Fase 2 - Grupo CETURB - ES

Planos de Ação – PA #

FGV EAESP
COORDENADORIA DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Governo e Secretaria (Programa) em Foco

Governo do Estado do Espírito Santo. Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros (CETURB)

Problema Estruturado e Nó Crítico

Problema: A CETURB desenvolveu um aplicativo que mostra ao usuário a rota, o horário e a lotação dos próximos ônibus. Um dos objetivos do aplicativo, é fazer com que os usuários se atentem à lotação do próximo veículo e, se o primeiro ônibus já se aproximar lotado, o usuário pode consultar o aplicativo para descobrir em quantos minutos chega o segundo ônibus ônibus e qual sua lotação. Porém, apesar do aplicativo ter sido baixado por uma grande parcela dos usuários, não foi o suficiente para fazer com que as pessoas de fato mudassem seu hábito de entrar no primeiro ônibus, então não resolveu o problema da lotação dos veículos.

Nó Crítico: O aplicativo não alcançou seu potencial, a baixa absorção da tecnologia pelos usuários foi uma barreira para resolver o problema da lotação dos veículos.

Solução Proposta

1. Pesquisa de satisfação com os usuários do transporte e do aplicativo. Entender por quê não aderiram ao app.
2. Estratégia de gamificação (ludificação) para tornar o aplicativo mais interativo e interessante.
3. Tornar o aplicativo mais personalizado, para isto, fazer um uso inteligente dos dados fornecidos pelos usuários.
4. Fazer um Hackaton para buscar estudantes e desenvolvedores de aplicativo interessados e engajados na missão de tornar o transporte urbano mais dinâmico e inteligente.

Requisitos de Governabilidade

Um dos requisitos de governabilidade seria a CETURB ter uma equipe de desenvolvedores de tecnologia, que viabilizassem o desenvolvimento tecnológico e a análise de dados (big data). Outro requisito seria uma equipe de pesquisadores de experiência do usuário, para que se possa entender quais motivos fazem a população não aderir ao app.

Mobilização de Capacidades

Para alcançar os requisitos, será necessário mobilizar capacidades técnicas. Assim, um possível caminho seria fazer um Hackathon, um encontro de profissionais da tecnologia que busca criar soluções específicas para assuntos diversos. Uma espécie de licitação, na qual a CETURB oferece o direito de executar o projeto a um grupo de jovens programadores, designers e profissionais da tecnologia.

Fase 2 - Grupo CETURB - ES
Planos de Ação – PA #

FGV EAESP
COORDENADORIA DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Governo e Secretaria (Programa) em Foco
Governo do Estado do Espírito Santo. Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros (CETURB)
Problema Estruturado e Nó Crítico
Problema: A CETURB desenvolveu um aplicativo que mostra ao usuário a rota, o horário e a lotação dos próximos ônibus. Um dos objetivos do aplicativo, é fazer com que os usuários se atentem à lotação do próximo veículo e, se o primeiro ônibus já se aproximar lotado, o usuário pode consultar o aplicativo para descobrir em quantos minutos chega o segundo ônibus ônibus e qual sua lotação. Porém, apesar do aplicativo ter sido baixado por uma grande parcela dos usuários, não foi o suficiente para fazer com que as pessoas de fato mudassem seu hábito de entrar no primeiro ônibus, então não resolveu o problema da lotação dos veículos. Nó Crítico: O aplicativo não alcançou seu potencial, a baixa absorção da tecnologia pelos usuários foi uma barreira para resolver o problema da lotação dos veículos.
Áreas governamentais envolvidas e Estruturas de Governança
A empresa Geocontrol foi a responsável pelo desenvolvimento do aplicativo e as universidades serão responsáveis pelo Hackaton
Relações Federativas envolvidas (políticas públicas e órgãos federais/municipais)
Relação Estadual
Redefinição de Metas e alinhamento com Agenda ODS
As metas são de (i) fazer uma pesquisa, (ii) gamificação do aplicativo, (iii) fazer uso sábio dos dados coletados e (iv) promover um Hackaton. Há um alinhamento com a Agenda ODS com o objetivo 9 "Indústria, Inovação e infraestrutura"

Recursos Orcamentarios envolvidos	Periodo de implementacao (inicio/fim)
Os recursos envolvidos são da pesquisa, desenvolvimento do aplicativo e para a execução do Hackaton.	6 meses Início - Fevereiro 2021 Fim - Agosto 2021

Fonte: elaborado pelos autores.

Explicação da Ficha de Solução

Como visto na ficha azul, o desafio enfrentado pela CETURB gira em torno da lotação dos veículos. Mais especificamente, trata-se de um aplicativo chamado GVBUS, desenvolvido pela GeoControl, que tem como objetivo informar os passageiros sobre a lotação do próximo ônibus a passar pelo ponto. Porém, apesar do aplicativo ter sido baixado por grande parte dos usuários, ele não foi verdadeiramente aderido pela população. Ou seja, apesar dos usuários terem o aplicativo no celular, eles não o consultam e assim, não mudam o hábito de entrar no primeiro ônibus, não resolvendo o problema da lotação dos veículos. Assim, estabelecemos o seguinte Nó Crítico: O aplicativo não alcançou seu potencial, a baixa absorção da tecnologia pelos usuários foi uma barreira para resolver o problema da lotação dos veículos.

Para solucionar o problema da adesão ao aplicativo, e com isso, melhorar a questão da lotação, desenvolvemos uma solução que possui quatro pilares. O primeiro pilar consiste em realizar uma pesquisa com usuários do transporte e do aplicativo para entender os motivos pelos quais os usuários não aderiram totalmente ao aplicativo e por quais razões o aplicativo não foi suficiente para os usuários alterarem seu hábito de sempre entrar no primeiro ônibus. Os resultados dessa pesquisa tem o potencial de possibilitar soluções mais assertivas para o problema do aplicativo e da lotação.

Porém, mesmo sem os resultados dessa pesquisa, é possível fazer alterações no aplicativo de forma a torná-lo mais interativo e interessante. Para isto, o segundo pilar consiste em usar a estratégia de gamificação (ludificação). Assim, o usuário poderia criar um avatar personalizado que contém informações sobre seus próprios deslocamentos. Pode-se pensar também em bonificar os usuários que andam uma certa quantidade de quilômetros ou viagens por mês. Para que o aplicativo possa ser *gamificado* e personalizado, o terceiro pilar consiste em usar os dados dos usuários de maneira que se possa navegar entre a quantidade de viagens, quilômetros, horas e trajetos, tornando o deslocamento na cidade algo mais lúdico e interativo.

Por fim, para que se possa fazer tudo isso, o quarto pilar consiste em buscar desenvolvedores tecnológicos para colocar em prática nossas sugestões. Uma possibilidade seria manter a parceria com a GeoControl, desenvolvedora do aplicativo GVBUS. Porém, uma alternativa seria realizar um *Hackathon*, um encontro de estudantes, designers, programadores e profissionais da tecnologia motivados a desenvolver o transporte urbano e a tecnologia da cidade. Assim, com essa espécie de licitação, a CETURB poderia encontrar o desenvolvedor ideal para suas novas necessidades.

Ainda assim, pensamos em outra proposta de solução para o problema da lotação que não envolve o aplicativo. Nessa proposta inspirada no modelo europeu, a ideia é a aproveitar os painéis eletrônicos de publicidade instalados nos pontos de ônibus e usá-los para exibir o horário e a lotação do próximo ônibus. Apesar dessa alternativa não envolver o aplicativo, seria uma forma de manter os usuários informados sobre a lotação do próximo veículo e, assim, evitar os veículos superlotados.

Referências

BALDWIN, E. **O futuro dos transportes: novas tecnologias que estão transformando o modo como nos deslocamos**. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/926580/o-futuro-do-transporte-urbano-como-as-novas-tecnologias-estao-transformando-o-modo-como-nos-relacionamos-com-o-espaco>. Acesso em: 26 nov. 2020.

DANYELA, S. **Sistemas inteligentes no transporte público coletivo por ônibus.** Ufrgs.br, 2020.

HOTTA, L.H.; SILVA, A.N.R. **O DESAFIO DE NOVAS TECNOLOGIAS NO TRANSPORTE URBANO DE PASSAGEIROS: O CASO DO TRANSPORTE PÚBLICO INDIVIDUALIZADO.** Disponível em: <http://redpgv.coppe.ufrj.br/index.php/es/produccion/articulos-cientificos/2008-1/378-nova-tecnologia-tp-monografia-cbtu-2008/file>. Acesso em: 26 nov. 2020.

IMPACT of information and communications technology on transport. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0144164042000206060>. Acesso em: 26 nov. 2020.

NUNES, D. **A inovação e a tecnologia no transporte público trazem benefícios a todos**. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/gpbc/metrocard/inovacao-tecnologia-transporte-publico/>. Acesso em: 26 nov. 2020.

Fundação Getulio Vargas

Escola de Administração de Empresas de São Paulo

IMERSÃO SUBNACIONAL 2020

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

COMPANHIA ESPÍRITO SANTENSE DE SANEAMENTO (CESAN)

Elaboração: ISABELA MIRANDA ALMEIDA, JESSIANE LOURENÇO DOS SANTOS

Prof. Cibele Franzese e Prof. Luis Paulo Bresciani

Supervisor: Ítalo Nogueira Soares

Coordenação: Prof. André Guzzi

Introdução

Criada em 1967 pela Lei 2.282, alterada pela Lei 2.295 e regulamentada pelo Decreto 2.575, no qual estão previstas suas aptidões no Art. 3º da Lei nº 2.282/67 a Companhia Espírito Santense de Saneamento (CESAN), é uma empresa de economia mista vinculada à Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB). Na semana de imersão, o coordenador de planejamento estratégico da companhia, Sérgio Rabello, apresentou dois desafios que serão enfrentados pela CESAN, sendo eles: (1) avançar na realização dos investimentos e (2) novos modelos de negócio.

O primeiro refere-se `a necessidade de aumento da capacidade operacional da CESAN. Entre os anos de 2003 a 2010 foram investidos R$1,02 bilhões; 2011 a 2018 1,70 bilhões; em 2019 R$250 milhões e para o ano de 2020 a 2024 está previsto um capital de 2,21 bilhões. Tendo isto em vista, a CESAN necessita dobrar a capacidade de realização dos empreendimentos em relação a sua média histórica.

O segundo desafio da companhia, refere-se a busca por novos modelos societários estratégicos com expertise no setor de saneamento e obras, diante das permissões legais tanto por parte do novo Marco Legal de Saneamento, a Lei n° 14.016/2020 e da Lei Estadual n° 9772/2011 que terá como tendências trazer novos investidores ao setor. Diante da meta em (1) atingir a universalização da cobertura com serviços de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto sanitário até o ano de 2030 e (2) entregar mais de 2 bilhões já contratados em obras até 2024.

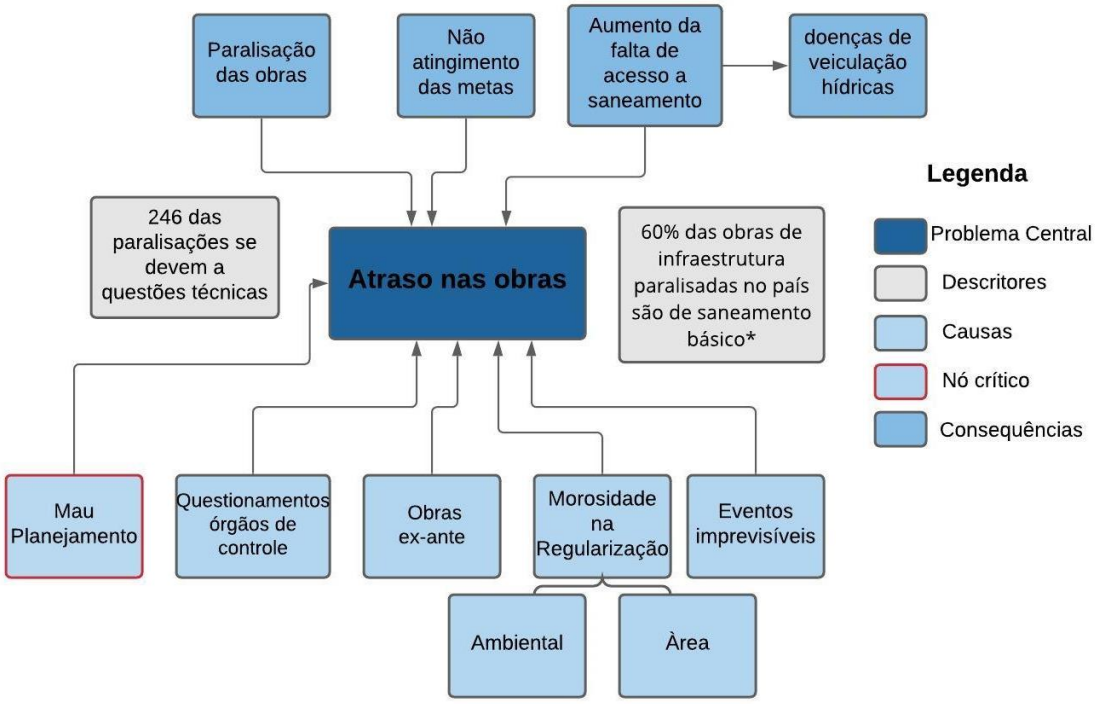
Portanto, entende-se que nos dois desafios apresentados é de suma importância para a companhia se planejar para que seja possível atingir as metas no tempo estipulado.

1. Árvores de problemas e soluções

Diante dos desafios postos, serão apresentadas as duas árvores de problemas realizadas na busca de compreender o problema central destes, bem como aprofundar nas

causas e consequências. A partir disso, foram estabelecidas sugestões e soluções como caminhos para enfrentar os obstáculos presentes.

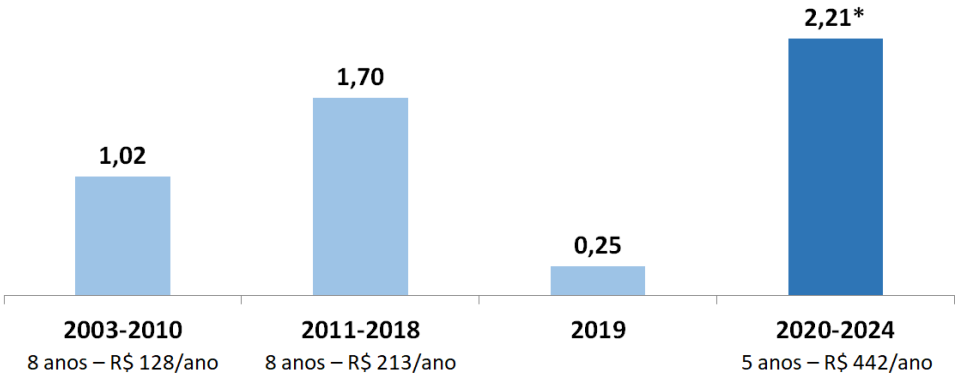
2. 1 Árvore de problema (1) - Atraso nas obras (Figura 1)



Fonte: elaborado pelas autoras.

Um dos desafios apresentados pela CESAN refere-se a um aporte de recursos já contratados e assegurados com os agentes financeiros no valor de 2,21 bilhões para serem executados até o ano de 2024. O gráfico abaixo demonstra os investimento realizados nos últimos anos pela companhia, em que é possível notar que os investimento foram menores do que 2 bilhões com período de 7 anos para entregas das obras, dessa forma o novo desafio é dobrar o número de operações realizadas anteriormente.

Figura 2: Investimentos da CESAN (R$ bilhões)



Fontes: Carta Anual de Governança, Plano de Negócios 2020-2021 e relatórios de Gestão da CESAN 2003 a 2018

Como vetores de descrição desse problema consideramos pertinente olhar para números de atrasos em obras de infraestrutura de saneamento no Brasil, no qual, segundo a Confederação Nacional de Indústrias (CNI) 429 obras de infraestrutura paralisadas estão ligadas a saneamento, sendo 246 por motivos técnicos[6], ou seja, que têm relação com os projetos não adequados/com erros. Entende-se que o problema central para a companhia diz respeito aos empecilhos que impediriam atingir tal meta, para tanto aqui foi definido como problema central o tema relacionado com os **atrasos em obras.**

Alguns aspectos gerais que podem derivar tal problema são os entraves burocráticos, necessidade de integração com outras secretarias por exemplo no momento de negociação de trabalho no território com os que ali residem, ou mesmo planejamento, este, apontado como solução para o problema central mencionado, entendendo que seria a causa com a qual a CESAN poderia melhor atuar, bem como se manter desenvolvendo nessa para continuamente potencializar sua execução. Dessa forma, possibilidades pensadas para um melhor planejamento ex-ante e que gerasse economia de tempo, e atrelasse a isso inovação,

[6] UOL. 2019. 60% das obras de infraestrutura paradas são de saneamento, diz estudo… .Disponível em:<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/09/10/saneamento-basico-obras-paradas-cni-estudo.htm>

apresenta-se abaixo o: *Building Information Modeling* (BIM), ou Modelagem da Informação da Construção.

2.1.1 Solução do problema: Explicação da metodologia BIM

É entendido como uma metodologia de coordenação das partes com contribuição de algum software, agregando informações (quase que em sua totalidade) de um projeto - vale salientar que o BIM é utilizado principalmente em projetos de obras/construção- gerando **conectividade** durante todo seu "ciclo de vida". Tal característica é possível pois as áreas responsáveis, devem justamente **somar suas informações de maneira simultânea,** o que permite com que toda a equipe possa **visualizar** possíveis entraves/interferências futuras que levem a atrasos, bem como ver atualizações concomitantes do projeto em todos os setores. Isso ocorre pois o BIM oferece vantagem em sua metodologia: a visualização 3D, deixando mais concreto visualmente o projeto, dessa forma, aumentando o horizonte visual do projeto. **"***A modelagem da informação da construção é mais que um modelo 3D parametrizado, é uma forma de coordenar informações através de bancos de dados.***"**[7]

2.1.2 Principais características

Algumas característica que compreendem essa metodologia de planejamento são: (1) para seu funcionamento é preciso um software, por exemplo Revit; "baseado em objetos paramétricos e inter-relacionados" (SEP - SC); (2) assemelha-se a um banco de dados, contendo todas as informações sobre um projeto; (3) visualização 3D e permissibilidade de visualização do ciclo de vida, envolvendo: "projeto, construção, manutenção, demolição e

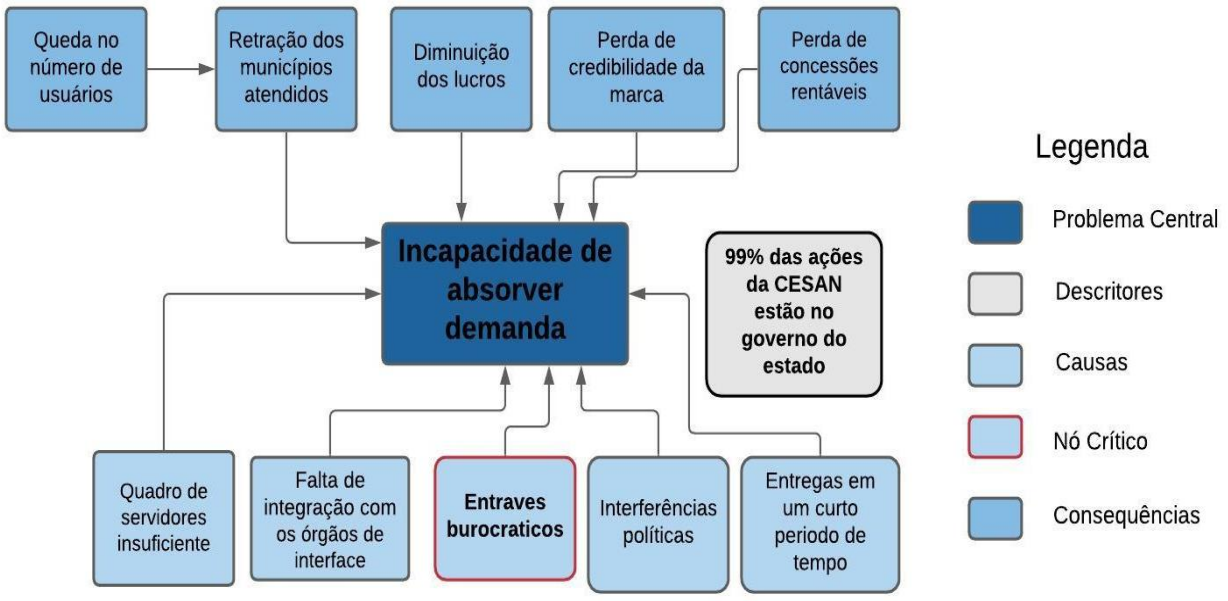
[7] GOVERNO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Secretaria de Estado do Planejamento. **Caderno de apresentação de projetos em BIM.** Disponível em: <https://www.sie.sc.gov.br/webdocs/sie/doc-tecnicos/labim/Caderno%20de%20Especifica%C3%A7%C3%B5es%20de%20Projetos%20em%20BIM_102018.pdf>. Acesso em 10 de set 2020

reciclagem" (SEP - SC); (4) integração e comunicação de pessoas/etapas do empreendimento; (5) previsibilidade, flexível e de fácil alteração; pode compor as e por fim (6) dimensões[8]: 4D - tempo; 5D - custo; 6D - operação; 7D - sustentabilidade e 8D - segurança.

De acordo com estudos realizado no Brasil pela Fiesp sobre aplicação do BIM e o estudo de caso desenvolvido em Curitiba: "**BIM e o saneamento: Estudo de caso desenvolvendo** modelagem **BIM em um sistema de abastecimento de água na região** Metropolitana **de Curitiba"** em ambos, há uma abordagem sobre a utilização da metodologia BIM e sua aplicação no planejamento em obras, bem como os passos a serem executados, desafios e vantagens, dessa forma, pode-se a partir desses ter uma ideia base da maneira como pode ser enquadrada a metodologia BIM, no escopo de planejamento pela CESAN. Os casos estão melhor detalhados em **anexo** ao final deste trabalho.

[8] PRÉ- FABRICAR. Disponível em<https://prefabricar.com.br/tecnologia-bim/>. Acesso em 10 de set. 2020

2.2 Árvore de problema (2) - Incapacidade de absorver demanda (Figura 3)



Fonte: elaborado pelas autoras.

O segundo desafio da companhia refere-se à busca por novos modelos societários estratégicos com expertise no setor de saneamento e obras, diante das permissões legais tanto por parte do novo Marco Legal de Saneamento Lei n° 14.016/2020 e da Lei Estadual n° 9772/2011 que terá como tendências trazer novos investidores ao setor.

Para compreender o problema central por trás desse desafio, analisamos diversos documentos feitos pela companhia, com isso, um risco que a companhia diagnosticou[9] e que foi definido como problema central seria o cenário de **não conseguir absorver as**

[9] Relatório de Prestação de Contas do Plano de Negócios. Disponível em:<https://www.cesan.com.br/wp-content/uploads/2020/09/Relatorio-de-Prestacao-de-Contas-do-Plano-de-Negocios-2019.pdf>. Acesso em: 10 de set. 2020

demandas e metas para os próximos anos, visto que: 99% das ações da CESAN são do governo do estado, e com isso tem: (1) maior limitação em termos de contratação de funcionários; (2) interferências políticas, no sentido do Governador e Vice Governador querer impor mudanças estratégicas para atender seu interesse de governo (por mais que a CESAN seja um ente bastante autônomo). Por fim, entende-se que os entraves burocráticos que uma empresa pública possui impede de ter maior flexibilidade sobre contratações, e uma possibilidade para trazer mais celeridade para atingir as metas seria fazer alianças com empresas estratégicas do segmento.

2.2.1 Solução do problema

De modo a entender quais seriam os possíveis caminhos que a companhia poderia realizar para atingir suas metas, esse capítulo busca apresentar duas possíveis modalidade de parcerias, bem como identificar qual se aproxima de atingir os objetivos CESAN, por meio da análise de *SWOT - strengths, weaknesses, opportunities and threats (FOFA - força, oportunidade, fraquezas e ameaça em português)* essa análise será feita apenas como medida de comparação entre dois modelos: Private Placement e Initial Public Offering - IPO, que se assemelham em alguns termos e divergente em outros. Ademais, vale ressaltar que são apenas possibilidades a ser apresentadas, e não uma solução totalmente definida, pois isso irá depender muito do propósito e possibilidade de aplicação.

2.2.2 Análise de SWOT/FOFA

As alternativas pensadas caminham para a venda de parte das ações da CESAN, que pode vir a ocorrer através de duas modalidades: (1) IPO que basicamente é um processo de abertura do capital na bolsa de valores ou (2) Private Placement - PP que que são títulos liberados para venda apenas para investidores credenciados no qual o Comitê irá selecioná-los a partir de critérios técnicos com o intuito de levantar capital de forma mais seletiva, não

precisando abrir necessariamente seu capital.

Para melhor visualizar as diferenças entre as duas propostas, foi construída uma análise SWOT, buscando analisar a aplicação de cada modalidade na CESAN, para que seja possível, contribuir com análises mais profissionais, bem como ponderar qual das duas alternativas poderia se encaixar mais adequadamente à companhia nesse momento. A ideia é apresentar propostas que possam guiá-la na melhor alternativa.

Quadro 1: IPO - Initial Public Offering (Oferta Pública Inicial)

	Fatores internos (Controláveis)	Fatores Externo (Incontroláveis)
Pontos Fortes	1. Criar valor para os acionista 2. Fonte de renda diversificada 3. Experiência no ramo 4. Governança consolidada 5. Setor atrativo	6. Valorização das ações 7. Retorno financeiro rápido 8. Maior número de investidores
Pontos Fracos	9. Relatórios de resultados trimestrais 10. Morosidade para abertura do capital	12. Burocracia Legislativa 13. Alto custo na publicização 14. Valuation flutuante 15. Queda das ações 16. Demanda por mais auditorias 17. Crise política no país 18. Flippers

Fonte: elaborado pelas autoras.

Forças

A principal força do IPO é (1) trazer um retorno financeiro de curto prazo para o acionista; (2) a CESAN possui uma fonte de receita diversificada, não precisando depender apenas de empréstimos de Bancos nacionais e Internacionais; (3) Por ter uma maior experiência no seguimento de saneamento a CESAN pode ofertar maior credibilidade e

confiança para os acionistas; (4) por ser uma empresa estatal de economia mista a companhia já possui relatórios financeiros e balanços patrimonial, ou seja, isso demonstra que a sua governança já mais consolidada; (5) setor atrativo devido ao Novo Marco Legal que permite que o privado possa explorar esse tipo de ramo que até então era fechado no país.

Oportunidades

Como oportunidade, temos (6) a valorização das ações da CESAN na bolsa de valores; (7) retorno financeiro rápido, já que as aplicações na bolsa de valores são realizadas diariamente; (8) Maior número de investidores, outra possibilidade que a bolsa oferece é que as ações sejam pulverizadas e mais pessoas possam investir.

Fraquezas

Os pontos fracos que existe por trás do IPO são os critérios que a B3 impõe para que a empresa abra seu capital, entende-se como fraquezas: (9) a necessidade de realizar relatórios trimestrais sobre a companhia, o que necessita de uma governança bem estabelecida e que consiga de fornecer os dados no tempo estipulado e (10) a morosidade para de fato abrir o capital, visto que são necessário cumprir critérios que são estipulados e caso a contabilidade da empresa não esteja demandará mais tempo para repor o setor financeiro em ordem.

Ameaças

Entendemos que para companhia, o IPO pode trazer grandes ameaças e que para isso seja necessário medir as condições efetivas antes de realizar esse processo, entende-se que essas ameaças seriam: (12) Burocracia Legislativa, devido a necessidade de ter várias regulações e que a aprovação dessas demanda tempo; (13) Alto custo na publicização, estudos apontam que para uma empresa abrir seu capital possa demorar um pouco mais de um ano e custar para empresa um valor em médio de R$ 2 milhões de reais; (14) Valuation flutuante, quando uma empresa é exposta na bolsa suas ações variam diariamente a depender do mercado nacional e fatores externos do que vem acontecendo no país, com isso a empresa pode sofrer altas alterações no valor da companhia; (15) Queda das ações; (16)

Demanda por mais auditorias; (17) crise política no país, as crise política que o país vem impacta em um mercado cada vez mais instável o que pode vir a comprometer as receitas da CESAN e (18) Flippers, estes são considerados aqueles investidores que não seriam “fixos” no sentido de serem mais inclinados para um investimento momentâneo, portanto, esses se desfazem mais rapidamente das ações.

Quadro 2: PP - Private Placement (colocação privada)

	Fatores internos (Controláveis)	Fatores Externo (Incontroláveis)
Pontos Fortes	1. Parceiro estratégico 2. Capital Fechado 3. Celeridade 4. Inovação em modelo societário 5. Flexibilidade administrativa	6. Contexto de crise com possibilidade de maior eficiência no uso de recursos 7. Engajamento em estudos/pesquisas para aplicação do modelo 8. Adaptação ao novo modelo societário
Pontos Fracos	9. Exigir uma porcentagem maior de propriedade do negócio ou um pagamento de dividendo fixo por ação. 10. Custos para implementação do projeto	11. Valuation 12. Circunstâncias econômicas 13. Interferência política 14. Insuficiência legal 15. Número limitado de parceiro estratégicos

Fonte: elaborado pelas autoras.

Forças

Em relação ao PP, a partir da literatura estudada, notou-se que não há aplicações do modelo no Brasil em empresas estatais, e essa modalidade é muito presente nos EUA, que já têm legislação que regula esse tipo de modalidade, com isso, tem-se duas situações: uma maior dificuldade de aplicação considerando a parte legal exigida pela modalidade de negócio e por outro, seria visto como uma inovação para a companhia. Dito isso, analisamos

como forças: (1) Parceiro estratégico; (2) Capital Fechado, no qual a CESAN não precisa pulverizar suas ações na bolsa, coloca critérios em quem irá ser seu parceiro; (3) Celeridade; (4) Inovação em modelo societário por não existe esse modelo em companhia estatais, isso seria um grande diferencial para ela e (5) Flexibilidade administrativa.

Oportunidades

Como oportunidade, esse modelo pode trazer: (6) maior eficiência no uso dos recursos, no que tange a injetar os recursos dos investidores em áreas que demanda maior atenção e por ser um investimento de longo prazo, pode ser acompanhando o seu desenvolvimento; (7) Engajamento em estudos para aplicação do modelo, caso seja realizado pela companhia ele possa servir de referência para outras companhia e (8) novo modelo societário, possibilidade de testar um nova possibilidade de investimento se que necessite abrir o capital.

Fraquezas

Os principais pontos a ser compreendido como fraqueza, trata-se da possibilidade do: (9) Investidor querer que porcentagem maior do retorno financeiro (altas taxas de juros) e (10) Custos de implementação do projeto devido a ser algo que precisaria ser estudado e analisado para compreender se a sua aplicação não irá ser contra a algum principal jurídico.

Ameaças

(11) Valuation, como já mencionado é algo que até hoje o mercado não sabe como medir, dessa forma corre o risco da CESAN oferecer suas ações por um preço muito baixo ou alto demais que afaste os investidores; (12) Circunstância econômicas, ou seja, o cenário econômico do país pode afastar ou atrair investidores para o setor e para esse tipo de modalidade; (13) Interferência política, pode haver questionamentos por parte dos governantes no estado por não aceitar que esse modelo seja aplicado ou por ter interesses políticos que tendem a uma proposta oposta; (14) Insuficiência legal, que impeça que companhia realize esse tipo de chamamento e (15) número limitado de parceiro estratégicos que diz respeito a uma tendência grande das companhias estatais estarem abrindo o capital

o que traz mais concorrência e com isso é possível que os parceiros escolham por outra empresa para investir.

3. Considerações finais

Por fim, entende-se que os estudos apontados não esgotam as possibilidades de atuação, sendo alternativas que podem fomentar discussões para o que melhor poderia ser aplicado pela Companhia, além do mais, um maior acesso ao rol de informações internas, externas, bem como a soma dos recursos humanos, financeiros, técnicos e enfim, a própria experiência da CESAN no ramo de saneamento, serão variáveis chave para incrementar as ideias aqui expostas.

REFERÊNCIAS

7 Ways a Private Placement Both Complements and Differs From a Bank Loan. Disp. em:<http://defoeredmount.com/7-ways-a-private-placement-both-complements-and-differs-from-a-bank-loan/>. Acesso em: 10 de nov. de 2020

As alternativas para a Sabesp após o "balde de água fria" sobre a privatização – e o que esperar para as ações. Disponível em:<https://www.infomoney.com.br/mercados/as-alternativas-para-a-sabesp-apos-o-balde-de-agua-fria-sobre-a-privatizacao-e-o-que-esperar-para-as-acoes/>. Acesso em: 23 de set. 2020

Direct Private Placement Placements (DPPs) / Limited Partnerships. Disponível em: <http://consumerinvestorresource.com/investment-types/direct-private-placements-dpps-limited-partnerships/>. Acesso em: 16 de nov. 2020

PRIVATE PLACEMENT (PP) UNDER COMPANIES ACT, 2013. Disponível em: <https://taxguru.in/company-law/private-placement-procedure-companies-act-2013-faqs.html>. Acesso em: 16 de nov. 2020

Private Placement. Disponível em: <https://www.sprottusa.com/brokerage-services/private-placements/>. Acesso em: 17 de nov. 2020

SANTOS, Eduardo. **"BIM – Building Information Modeling: um salto para a modernidade na aplicação da Tecnologia da Informação à Construção Civil"**. 2012. Acesso em: 16 de nov. 2020

ANEXO 1

O que é BIM?

"A Modelagem da Informação da Construção (BIM) é o processo de produção, uso e atualização de um modelo de informações da edificação durante todo o seu ciclo de vida. [...] serve a diferentes propósitos, desde os estudos de viabilidade, passando pelo desenvolvimento do projeto, simulações, orçamentação, planejamento, controle, (pré-)fabricação, construção, visualização, colaboração, representação e registro, até a manutenção, reforma e, eventualmente, demolição da edificação." (Toledo, 2012 p. 1)[10]

Além das possibilidades de simulação e dos reflexos na execução (por permitir a minimização de conflitos e problemas), BIM também permite a gestão de operação e manutenção de forma mais eficiente e ágil. Uma vez que as informações do "As Built" tenham sido lançadas e estejam corretas; a troca de uma válvula, a compra de lâmpadas, a pintura de uma parede, a localização de bens (computador, mesa, entre outros), a gestão e a manutenção da benfeitoria tornam-se mais eficientes, pois o simples cruzamento de uma curva ABC com o tempo de vida útil de materiais e equipamentos permitirá compor um fluxo financeiro mais realista para o gestor dessa benfeitoria. (Secretaria de Estado do Planejamento- SC)

Para ilustrar o cenário do BIM no Brasil, será apresentado a partir do "OPUS" Sistema Unificado do Processo de Obras, pertencente ao Exército brasileiro, que tem por finalidade, ser um sistema de apoio e constante acompanhamento da "execução de obras e serviços de Engenharia de todas as atividades dos macroprocessos analíticos do Sistema de Obras Militares" aspectos de um estudo realizado em parceria com a Fiesp[11] e baseado nisso, alguns direcionamentos que são dados no que tange implementação do BIM, no caso, em uma perspectiva mais direcionada a Ministérios específicos (datados do ano de 2015) por exemplo: Planejamento, Orçamento e Gestão, mas que podem servir como reflexões para se pensar a viabilidade do BIM na CESAN. Em seguida, um caso real de aplicação do BIM no saneamento básico na região metropolitana de Curitiba.

Dito isso, em relação ao documento produzido pela Fiesp com apoio da OPUS, alguns dos direcionamentos dados foram:

(i) Protocolos e Guias - definir um "comitê de direção técnica" com os responsáveis por atualizar e elaborar as diretrizes de aplicação do BIM, bem como os responsáveis por todo o ciclos das obras pretendidas, indo de "escritórios de advocacia e companhias de tecnologia e software"; ademais, há um ponto que diz respeito ao fomento de estudos de caso que utilizam o BIM para assim, fomentar uma espécie de "biblioteca" sobre o tema, o que tornaria a CESAN

[10] SANTOS, Eduardo. **"BIM – Building Information Modeling: um salto para a modernidade na aplicação da Tecnologia da Informação à Construção Civil"**. 2012.

[11] FIESP. OBSERVATÓRIO DA CONSTRUÇÃO. ESTUDO APOIADO PELA FIESP COMPARA ADOÇÃO DO BIM NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA. 2015. Disponível em:<https://www.fiesp.com.br/observatoriodaconstrucao/noticias/estudo-apoiado-pela-fiesp-compara-adocao-do-bim-no-brasil-e-na-uniao-europeia/>

uma contribuinte para tal.

(ii) Atores Líderes - escolher um líder para implementação, coordenação e afins; para isso, é sugerido uma espécie de "organograma" de lideranças composto por: 1. Comitê de Direção Técnica, 2. Comitê de Direção de Educação e Treinamento, e 3. Comitê de Direção de Engajamento. Todos estes teriam alguns objetivos como, pensar em treinamentos para uso do BIM, engajar para o uso/implementação, se atentar às diretrizes normativas/técnicas etc.

(iii) Bibliotecas digitais - como BIM funciona como uma espécie de espaço de informações armazenadas e compartilhadas, é importante que os dados contidos sejam de confiança, sempre atualizados, e desse modo evitando impasses, pois esse processo, faz com que os envolvidos/interessados desenvolvam maior confiabilidade em relação à metodologia, o que pode configurar para a CESAN vantagens competitivas.

(iv) Arcabouço regulatório - uma documentação bem elaborada sobre as responsabilidades, obrigações, etc, além de possivelmente fazer determinações sobre o uso da metodologia BIM em contratos de parcerias e etc; "Em muitos países, arcabouços regulatórios pré BIM exigiram pouca ou nenhuma mudança, especialmente em caso de contratos em parceria ou do tipo colaborativo".[12]

(v) Medidas e Otimização - avaliação em três perspectivas: projeto, indivíduos e organizações.

(vi) Educação e Treinamento - nessa abordagem há um direcionamento para incentivo em locais de estudo como Universidades Federais para a preparação e diretrizes para futuros profissionais para a aplicação do BIM. Em relação a isso, entende-se que o meio acadêmico também pode ser um intermédio de recursos técnicos advindos dos estudantes, se transformem em anseio para aplicação do BIM.

(vii) Infraestrutura de tecnologia - necessário estruturar estudos para aplicação do BIM, e os manuais existentes podem auxiliar nessa tarefa, para esta etapa, foi disponibilizado uma tabela que sintetiza as diretrizes:

[12] No mesmo documento, são tragos exemplos de aplicação em outros países, mas que por motivos de limitação de conteúdo, não serão apresentados neste trabalho, ademais as referências originam da aplicação do BIM na União Europeia, em países como: França, Noruega, entre outros.

Tabela 2. Parâmetros técnicos para o desenvolvimento de um sistema de colaboração BIM online

PARÂMETRO TÉCNICO	DEFINIÇÃO
Automação de serviço	O grau de coleta automática de informação relevante do projeto e grau de avaliação automática das informações e regras incorporadas em protocolos e normas BIM.
Compatibilidade de código funcional	A medida de quão compatível o sistema é com descrições funcionais de regulamentos e legislação da construção.
Integração de sistema e interoperabilidade	O nível de integração e interoperabilidade do sistema com sistemas e bases de dados relevantes.
Flexibilidade e generalidade	A capacidade de soluções de estruturas de processamento de diferente classificação, escala e complexidade.
Grau de abertura	A extensão em que o sistema é desenvolvido como uma plataforma aberta baseada em tecnologia não proprietária.
Potencial de escala	Potencial para futura ampliação de volume de dados e número de usuários.
Interface com o usuário e Gerenciamento amigável	Capacidade de passar por manutenção por não especialistas em tecnologia de *software* e adaptabilidade frente à evolução de padrões na indústria.

Fonte: Observatório da Construção Fiesp, BIM BUILDING INFORMATION MODELING NO BRASIL E NA UNIÃO EUROPEIA.

(viii) Viabilidade econômica e capacidade em pesquisa - certamente, tal ponto seja o de maior interesse da CESAN; no documento, pontos que podem se conectar com a realidade da companhia dizem respeito: "Adquirir ferramentas de software e hardware exigidos para o BIM, Treinamento de pessoal e Consultoria para a implementação do BIM". Ademais, para fomentar uma continuidade e insistência nesse método, um fundo Ad Hoc, também pode ser pensado, e no caso desse estudo realizado pela Fiesp, o exemplo foi aplicado pensando em PMEs.

Dadas essas diretrizes, a seguir será apresentado um caso de aplicação do BIM no saneamento em Curitiba, de modo a ser um ilustrativo de como poderia ser aplicado na prática e porventura, um modelo inspiração para a CESAN.

O estudo de caso de aplicação do BIM foi em Curitiba e tinha como objetivo "aplicar a modelagem BIM em um estudo de caso contratado pela área de projetos da Sanepar e, a partir de então, verificar a viabilidade da aplicação do conceito BIM começando pela etapa de projetos e estendendo-se até a futura fase de manutenção dos empreendimentos da Companhia[13]." Partindo para as conclusões do que foi obtido através do uso do BIM para a finalidade mencionada: um dos desafios a indisponibilidade nas próprias bibliotecas dos softwares do que seriam os equipamentos necessários para o saneamento, um dos exemplos mencionados foram: "conjuntos moto-bombas com grandes vazões, válvulas com várias funções", etc; por isso a

[13]CONGRESSO ABES FENASAN. 2017. I-180 - BIM E O SANEAMENTO: ESTUDO DE CASO DESENVOLVENDO MODELAGEM BIM EM UM SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA NA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. Disponível em: <https://www.saneamentobasico.com.br/wp-content/uploads/2019/02/I-180.pdf>

importância de constantemente desenvolver essa "biblioteca" inicialmente pode demandar mais detalhamento e tempo, mas nos projetos futuros esse tempo será compensado.

Ainda no que tange à etapa 3D foi levantado que possibilitou uma melhor conclusão quantitativa e até mesmo de finalização futura do projeto, dessa forma, minimizando os eventuais erro que poderiam surgir no meio do caminho, além do mais, um termo utilizado foi *"clash detection"* que seria a detecção de conflitos, indo ao encontro de uma das características do BIM sobre previsibilidade, é como se fosse possível identificar "sobreposições" de estruturas, um exemplo dado no caso foi tubulações interferindo em vigas, isso poderia ser visualizado anteriormente ao início da obra, bem como suas soluções pensada, mitigando tempo e custo.

A respeito das fases 4D e 5D respectivamente, foi identificada no caso uma incompatibilidade de ações no cronograma, o que teria sido evitada e prevista anteriormente ao início da obra em caso de adoção da modelagem BIM e assim, evitar desperdício de tempo, e em relação ao Orçamento (fase 5D), para melhor elucidar a explicação, segue trecho retirado do próprio caso:

Na etapa 5D para Orçamento da Obra, o modelo permitiu a geração automática de tabelas com os quantitativos de materiais. Estas tabelas foram exportadas para o software Microsoft Excel, e, a partir dali, combinadas com a tabela de preços utilizada pela Companhia. Desta forma, foi possível obter o orçamento da obra. Ressalta-se que o orçamento não foi gerado de maneira automática pelo modelo BIM, havendo necessidade de um trabalho manual, porém o modelo propiciou agilidade neste trabalho à medida que forneceu os quantitativos de forma rápida e precisa. Portanto, tem-se a possibilidade de gerar novos orçamentos rapidamente, a partir de alterações nos modelos. (CONGRESSO ABES FENASAN, 2017. p.6)

Por fim, dois desafios finais apresentados dizem respeito à "falta de registro de informações de equipamentos que passam por manutenção" e ao avanço do próprio setor de saneamento na utilização do BIM, que ainda é muito mais desenvolvido pela construção civil. Dessa forma, entende-se que o BIM poderia trazer uma maior competitividade para a CESAN, dado os poucos casos de aplicação no setor, ainda mais considerando o novo marco que amplia tal competitividade, bem como traria benefícios de previsibilidade para as obras, tendo como desafio, esse papel de "iniciar" a cultura do BIM no saneamento de modo a multiplicar as informações sobre o setor e incorporá-los na metodologia proposta.

Fundação Getulio Vargas

Escola de Administração de Empresas de São Paulo

IMERSÃO SUBNACIONAL 2020

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

SECRETARIA DA SAÚDE

ELABORAÇÃO: ALANA GUELMANN, LUIS ROOS E VINICIUS NOGUEIRA

Prof. Cibele Franzese e Prof. Luis Paulo Bresciani

Supervisor: Ítalo Nogueira Soares

Coordenação: Prof. André Guzzi

Lista de acrônimos e siglas utilizadas

- ODS Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
- OS Organizações Sociais
- SAMU Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
- SESA Secretaria de Estado da Saúde
- SUS Sistema Único de Saúde

Introdução

Durante a primeira semana de Outubro, realizamos um trabalho de imersão em parceira com o governo estadual do Espírito Santo, mais especificamente estudando a gestão, os problemas e desafios da Secretaria de Saúde (SESA) no combate à pandemia do novo coronavírus. Para isso, tivemos a oportunidade de conversar por cerca de 1 hora e meia com o Secretário de Saúde Capixaba, o senhor Nésio Fernandes, que nos elencou alguns desafios, práticas inovadoras, o que eles acreditam ser mais efetivo, além de sanar todas as nossas perguntas.

Após entender de maneira mais concreta as principais dificuldades da gestão de saúde do estado, elaboramos duas árvores de problemas para deixar mais visual os nós críticos, as causas, as consequências e os descritores. Para conseguir deixar a entrega completa, conversamos com alguns especialistas do assunto e professores da FGV, como a professora Ana Maria Malik, que nos sugeriu algumas mudanças e outros textos acadêmicos para melhorar nossas análises. Com isso, elaboramos um plano de ação para cada árvore com o objetivo de tentar resolver os dois problemas elencados pelo grupo, os quais foram retirados das falas do Secretário. Durante os próximos tópicos, os problemas centrais, as árvores de problemas e as soluções serão explicadas mais detalhadamente, passando por pontos essenciais para a resolução da problemática e a efetividade do plano de ação.

Árvores de Problemas

- ***Árvore 1***

A primeira árvore de problemas elaborada pelo nosso grupo levou em consideração um problema elencado diversas vezes pelo Secretário de Saúde do Estado, o senhor Nésio Fernandes, durante as nossas conversas: A deficiência e sobrecarga na infraestrutura dos complexos de saúde. Tal problema central, segundo o secretário, ficou ainda mais exposto com a crise sanitária decorrida da pandemia do novo coronavírus, pois expôs a precária infraestrutura dos hospitais em um momento que o uso deles era essencial para o enfrentamento à pandemia.

Para iniciar a nossa árvore de problema, levantamos algumas possíveis causas para o nosso problema central, já supracitado, baseando-se tanto no bate-papo quanto em pesquisas prévias sobre a situação da gestão da saúde do Espírito Santo. Em primeiro lugar, chegamos à conclusão que a aposta da antiga gestão no modelo de O.S somado com práticas de gestão anacrônicas acarretaram em falta de cobertura em alguns municípios, fazendo com que algumas cidades não tivessem cobertura de SAMU, por exemplo.

Já as outras três causas elencadas pelo grupo estão mais relacionadas e foram mais expostas durante a pandemia do novo coronavírus. Como é sabido por grande parte da população, a crise sanitária exigiu equipamentos médicos de alto custo, o que fez com que os Estados tivessem que fazer manobras financeiras para conseguir realizar o pagamento de algo tão urgente. No entanto, os altos custos dos respiradores foi um caso que ganhou repercussão, mas que acontece diariamente na saúde, dificultando infraestruturas de qualidade em todos os municípios, principalmente nos menores, os quais sofrem com menor orçamento.

Além disso, a pandemia mostrou algo que faz parte do dia a dia da gestão de saúde dos estados brasileiros: a necessidade de escolha de prioridades. Por se tratar de uma área com assuntos sempre urgentes, é mais difícil elaborar planos para uma construção completa do aparato necessário, pois os complexos de saúde muitas vezes se veem na necessidade de

“apagar incêndios” e nesse caso o “incêndio” se trata de vidas, fazendo com que planos de longo prazo não sejam muito comuns. Para encerrar as nossas causas, a atual situação em que vivemos nos mostrou o poder dos trabalhos online e conversando com médicos de outros lugares do país, percebemos que um aparato modesto de telemedicina pode diminuir a sobrecarga nos postos de saúde, realizando alguns atendimentos de forma online, deixando o posto de saúde e o atendimento presencial para os pacientes que mais necessitam.

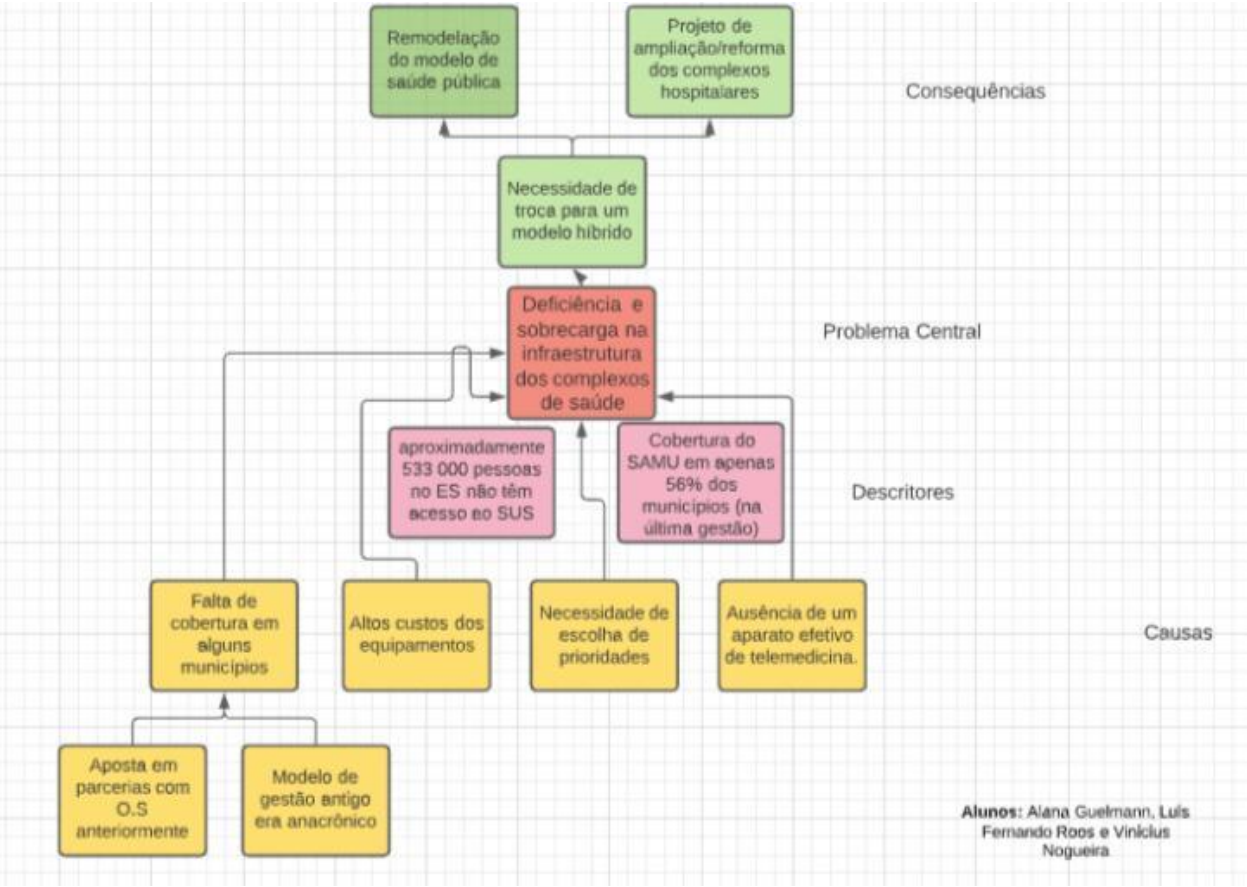
Seguindo a lógica de raciocínio supracitada, além de termos qualitativos, é importante também avaliar em termos quantitativos a respeito da cobertura realizada pelo Sistema Único de Saúde do Estado em relação a sua população. Compondo nossos descritores, chamamos a atenção para a problemática de que o SAMU, serviço essencial para boa parte da população capixaba, abrangia apenas 56% dos Municípios do Estado até a última gestão, sendo este número alçado para 78% atualmente. Assim, aproximadamente 533 mil habitantes do Estado não possuem acesso ao serviço, sendo todavia um número notável a ser combatido e amenizado com o passar dos anos.

Assim, desembocamos finalmente em nosso Problema Central, ou seja, **a deficiência e sobrecarga na infraestrutura dos complexos de saúde do Estado.** Tal problema, com suas causas bem definidas, além dos descritores que nos possibilitam uma visão por cima do panorama atual da Saúde no Estado, resulta em consequências a serem administradas pelo governo do Estado e a SESA ao longo dos próximos mandatos. Além da necessidade evidente de reforma e de ampliação dos complexos hospitalares estaduais, faz-se necessário a remodelação do modelo de saúde pública, abandonando o sistema misto junto às OS que outrora representou ser a causa do Problema Central desta árvore, assim, sanando parcialmente as deficiências administrativas que contribuem para a defasagem de infraestrutura da saúde local.

Por fim, é importante ressaltar que os problemas atuais, ainda que de visível necessidade dentro das prioridades da SESA, não resume a qualidade do serviço de Saúde ofertado pelo Estado como um todo. Como citado na introdução, o governo do Espírito Santo vêm sendo ranqueado nas primeiras colocações em termos de eficiência e transparência no combate à pandemia. Não somente isso, a Secretaria trabalha constantemente com medidas

preventivas para amenizar problemas de demanda e oferta de leitos e poder atender de forma integral à população. Assim, tornam-se necessários ajustes, mas sempre acompanhados da administração do bom trabalho executado até agora.

Figura 1: Árvore de problema – deficiência e sobrecarga das infraestruturas de Saúde



Fonte: Elaborada pelos autores.

- ***Árvore 2***

A segunda árvore de problemas realizada, por sua vez, foi estruturada de maneira extremamente coesa de acordo com o que nos foi apresentado - cada componente colocado apareceu de forma transparente e clara nos argumentos do Secretário Nésio Fernandes - exigindo maior crítica por parte do grupo no que tange à divisão de causas e consequências, porém resultando em um diagnóstico conexo e harmônico.

Como ***problema central*** colocamos um desafio explicitamente citado, o qual foi apenas reformulado e melhor especificado na estruturação da árvore: o número baixo de profissionais de saúde básica. Este se deu a partir da exposição feita a respeito do foco excessivo em atenção especializada - fenômeno classificado, após nossa discussão, como uma das ***consequências*** do problema supracitado, junto com o redirecionamento de pacientes de forma desnorteada no sistema e com a demora na conclusão dos laudos médicos.

De uma perspectiva prática, o médico de atenção primária é capacitado para avaliar previamente a situação clínica do paciente e resolver 85% das queixas apresentadas. Conforme o investimento focal neste tipo de funcionários não ocorre na SESA, mas sim na atenção especializada, o paciente é redirecionado frequentemente para diferentes médicos de acordo com suas necessidades específicas, logo o tempo para a conclusão de um laudo médico é mais extenso do que seria se houvesse mais funcionários de atenção básica de saúde.

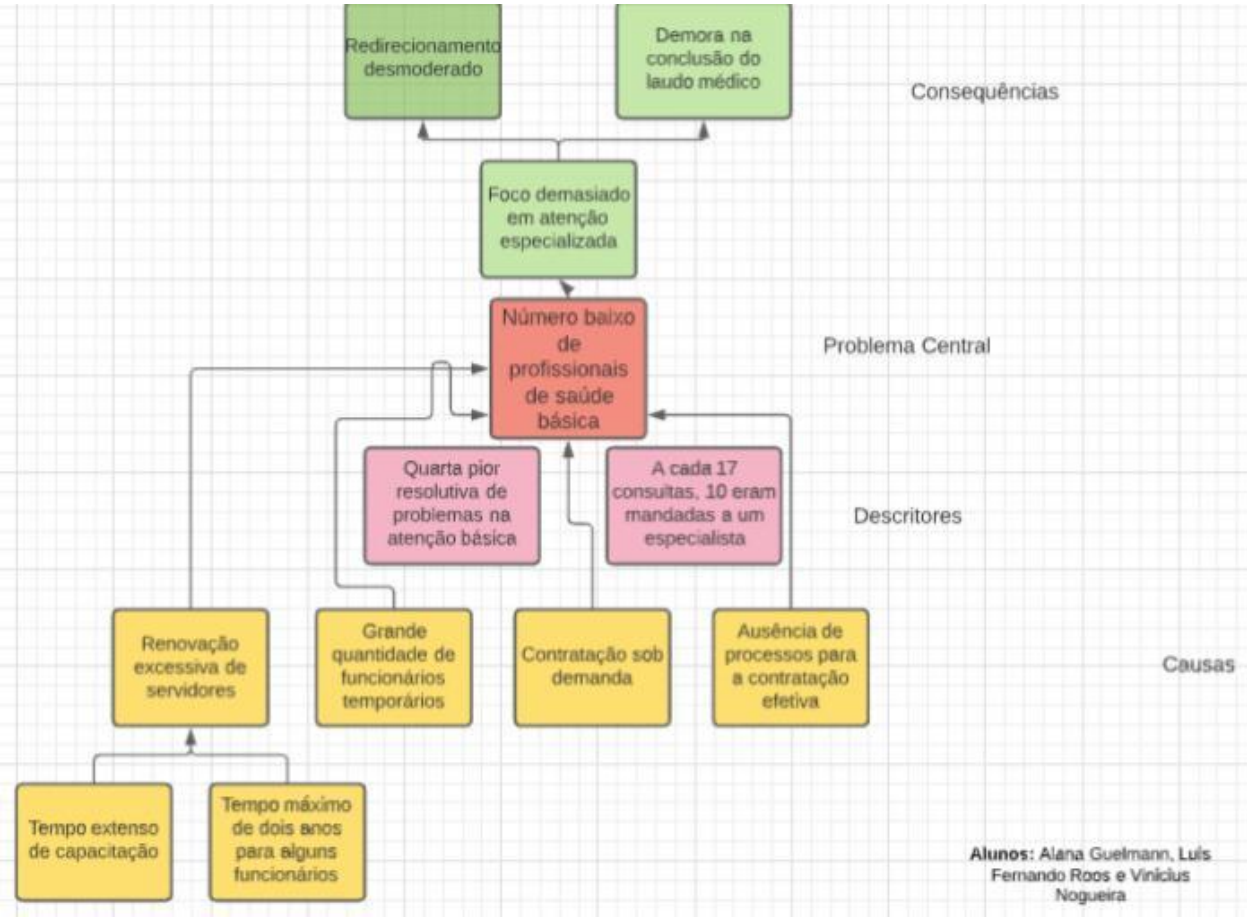
Além de o Secretário sustentar seu argumento de que a atenção especializada em excesso é prejudicial para a população de forma direta, problematizando o foco escasso em atenção básica de saúde a partir de situações cotidianas e algumas informações técnicas, apresentou dois indicadores que tornaram-se nossos ***descritores*** fundamentais para a justificativa da escolha do problema central na árvore: (I) A SESA possui a quarta pior resolutiva de problemas na atenção básica de forma integrada à atenção especializada; (II) A cada dezessete consultas realizadas, dez eram direcionadas a um especialista.

Finalmente, após o que foi explicitado a priori, focamos na definição e no detalhamento das ***causas*** para tal questão. Duas delas são primárias e estão diretamente relacionadas entre si, sendo fundamentais para o desencadeamento e entendimento das outras: (I) o tempo para a capacitação de funcionários de saúde básica é extenso, e ao mesmo tempo (II) grande parte dos funcionários se mantêm no mesmo cargo por, no máximo, dois anos. Logo, o tempo de capacitação para o cargo em questão ultrapassa o tempo de permanência dos funcionários no serviço público, sendo então um conjunto impeditivo ao aumento do número de profissionais de saúde primária, já que há escassez na sua formação.

Ambas as causas supracitadas favorecem o processo de (III) renovação excessiva de servidores, assim como a (IV) grande quantidade de funcionários temporários e a (V) contratação de funcionários sob demanda, principalmente em momentos de calamidade pública como o atual. Neste ponto (V) vale ressaltar que houve o questionamento a respeito do papel das Organizações Sociais na gestão da Secretaria, já que no estudo prévio elas apareceram como parceiras relevantes e poderia ser uma solução para o problema central; entretanto o Secretário relatou que, de acordo com experiências anteriores, o modelo das OS tem uma cascata de normas pesadas e gigantescas, e geralmente são criminalizadas e promovem problemas com o Ministério Público e a polícia.

A última causa apontada para que haja um número baixo de funcionários de atenção básica de saúde, por sua vez, é a (VI) ausência de processos para a contratação efetiva - a qual está diretamente ligada às causas I e II.

Figura 2: Árvore de problema – Quadro de profissionais reduzido



Fonte: Elaborada pelos autores.

Estruturação dos Planos de Ação

A Ficha de Solução entregue para a estruturação dos planos de ação foi destrinchada em alguns subitens, de modo que a solução ficasse clara e estruturada decorrente do nosso diagnóstico realizado a partir das árvores de problema. Dentre os subitens supracitados, tem-se: Governo e Secretaria em foco, Problema estruturado e nó crítico, Objetivos do plano de ação, Solução Proposta, Relações Federativas Envolvidas, Oportunidade de Inovação, Mobilização de habilidades, Redefinição de metas e alinhamento com agenda ODS e Recursos orçamentários envolvidos.

Abaixo, cada um dos tópicos mencionados será desenvolvido de forma integrada e completa em prol do entendimento da tomada de decisões necessárias até chegar em um plano de ação concreto

Governo e Secretaria em foco

O nosso grupo ficou responsável pelo estudo da Secretaria de Saúde capixaba (SESA), e tivemos como objeto de estudo central o enfrentamento a pandemia do novo coronavírus, a qual pegou de surpresa e desafiou rigorosamente a gestão de saúde dos diferentes estados e municípios do país. A estratégia do governo capixaba para o combate ao coronavírus foi umas das dotadas do maior sucesso em todo o país, chegando a receber o prêmio de primeiro lugar em transparência em razão do seu portal de monitoramento de casos. Situações de crises sanitárias pedem respostas e decisões extremamente rápidas e a maioria delas se mostrou acertada no ES, como a de não criação de hospitais de campanha e a realização de parcerias com leitos privados.

Como reconhecido pelas mídias e por alguns prêmios, o trabalho do governo capixaba foi exemplar, o que dificultou a nossa busca por dois problemas centrais. Todavia, por mais que as decisões tenham se mostrado corretas, a pandemia evidenciou alguns fatores e problemas crônicos da gestão de saúde do Estado e foram nesses tópicos que nos debruçamos para a elaboração de nossas árvores de problemas.

Problema estruturado e nó crítico

A partir da imersão realizada, diagnosticamos como um dos problemas centrais a deficiência e sobrecarga na infraestrutura dos complexos de saúde. A partir disso, chegamos à conclusão de que a aposta da antiga gestão no modelo de O.S somado a práticas de gestão anacrônicas são causas fundamentais para o embasamento e sustento do nosso problema central, de modo que são também geradoras das próximas causas elencadas, sendo assim os nossos nós críticos da primeira árvore.

Mais especificamente falando, percebemos que tanto a parceria com O.S quanto o anacronismo do modelo de gestão permitiram que houvesse a falta de cobertura de infraestrutura em alguns municípios, fazendo com que algumas cidades não tivessem cobertura de SAMU, por exemplo, contribuindo para a exemplificação do problema central.

Já o nosso segundo problema central diagnosticado foi o número baixo de profissionais de saúde básica, o qual se deu a partir da exposição feita a respeito do foco excessivo em atenção especializada, uma de nossas consequências elencadas. A partir disso, percebemos como causas fundamentais (nós críticos): a grande extensão do tempo para a capacitação de servidores focados em saúde básica e o curto tempo de permanência dos servidores na área da saúde (tempo de capacitação > tempo de permanência), pois são ambas as supracitadas que estão ligadas diretamente à renovação excessiva de servidores, à grande quantidade de funcionários temporários, à contratação sob demanda e, por sua vez, a ausência de contratação efetiva, sustentando então a argumentação e justificativa para a escolha do problema central.

Objetivos do plano de ação

Nossos planos de ação para combater os problemas de capacitação pouco focada em servidores de atenção básica, dependem de um entendimento profundo do funcionamento da Secretaria no que tange ao uso dos recursos disponibilizados pelo Capacita SUS (caso utilizados pelo Governo), ou de como funciona na prática esta capacitação, e têm como objetivo formalizar uma maneira integrada de capacitação que motive os servidores a se manter por tempo suficiente no seu cargo para que a capacitação seja completada, ou, se possível, diminuir o tempo da capacitação em questão.

Já os planos de ação focados na resolução do anacronismo do modelo de gestão em questão, diretamente relacionado à aposta na gestão da saúde por Organizações Sociais, têm como objetivos principais estudar que medidas do Laboratório de Inovação do Estado, por exemplo, já apoiam ou podem apoiar medidas complementares à atuação de OS caso

substituídas, ou quais medidas podem melhorar o trabalho realizado no caso de substituição das supracitadas.

Solução Proposta

O primeiro nó crítico elencado pelo grupo no que tange a gestão da secretaria de saúde do Espírito Santo (SESA) se diz respeito a troca do modelo de gestão e fim das parcerias com as O.S, já que não estavam se mostrando produtivas e nem eficientes. Com isso, sugerimos a substituição das parcerias pela criação de uma fundação estatal, pois essa terá autonomia na gestão financeira, pessoal etc. e tende a tornar os processos mais eficientes e eficazes. Vale ressaltar que, como bem elencado pelo secretário, o orçamento não é nem de longe um dos principais problemas da secretaria e do estado, o que permitiria essa contratação por meio da fundação estatal. Além disso, as fundações estatais tendem a ter uma legislação mais alinhada com o SUS, o que é essencial para uma gestão eficiente da saúde do Estado, diferente das O.S, na qual apenas 25% dos estados com legislação sobre tem alinhamento com as diretrizes do Sistema único de Saúde. Outro ponto importante de ser destacado, é que por mais que a fundação tenha autonomia na gestão de alguns setores, ela está sujeita ao controle da Administração Pública, ponto fundamental, principalmente quando tratamos da saúde.

Já no que tange a falta de funcionários e estrutura para a atenção básica, o que gera maiores demoras nos atendimentos e na elaboração dos diagnósticos, gerando maiores esperas por partes dos cidadãos, elencamos algumas alternativas para o fortalecimento do setor na SESA. Em primeiro lugar, sugerimos um maior investimento em medicina da família e contratação de agentes comunitários, pois tais iniciativas tendem a diminuir idas desnecessárias ao hospital e servem como prevenção para doenças e problemas de saúde mais sérios, além de fortalecer a organização local devido sua vertente municipalista. Além disso, hoje em dia, mais da metade dos servidores da SESA são temporários, o que dificulta a capacitação e uma gestão mais eficiente do aparato de saúde. Por isso, sugerimos a criação de um programa de capacitação em atenção básica, o qual pode ser feito por meio de parceria

com alguma instituição privada, com o objetivo de capacitar os servidores para esse atendimento. No entanto, tal iniciativa não terá os resultados esperados caso a folha de pessoal da secretaria de saúde capixaba continue com mais da metade dos funcionários temporários, por isso a importância de um maior número de servidores efetivos, os quais fiquem mais tempo na SESA.

Relações Federativas Envolvidas

Durante o nosso estudo na Secretaria de Saúde do Espírito Santo (SESA) e a nossa conversa com o secretário do Estado, conseguimos perceber algumas das diversas relações federativas envolvidas na gestão da saúde capixaba. Um dos fatores em que tais relações ficaram mais claras foi no relato de que apenas 56% dos municípios tinham cobertura do SAMU, o que se deu em razão da aposta em parcerias com O.S, defasando a cobertura em cidades menores.

Como a gestão de saúde é um elemento fundamental e extremamente urgente, a qual tem uma baixíssima margem de erro, as relações federativas envolvidas devem ser pensadas com um maior cuidado, pensando, principalmente, nas cidades menores. As experiências passadas já mostraram que o Estado deve ter uma relação mais presente com os municípios, em ordem de entregar a cobertura necessária em todos os cantos do ES e não em apenas um pouco mais da metade das cidades. Além disso, a pandemia do novo coronavírus comprovou a importância do trabalho do estado para conseguir fornecer a estrutura básica em municípios menores e com menores recursos orçamentários. Além disso, o baixo número de profissionais de saúde básica é um problema presente até em cidades maiores, o que torna essencial relações federativas fortificadas para pensar em soluções aplicáveis em diversas realidades.

Oportunidades de Inovação

A saúde, em praticamente todos os estados brasileiros, é gerida de maneira bem conservadora e pouco arrojada, sendo uma área pública com, normalmente, poucas inovações. No entanto, como um dos nós críticos levantados por nós é o modelo anacrônico característico da gestão anterior, a inovação deve exercer um papel fundamental no plano de ação. Além disso, o estado do Espírito Santo se mostra um dos mais inovadores do país, com diversas iniciativas e laboratórios para pensar novas práticas na gestão de diversas áreas, logo enxergamos uma boa janela de oportunidade para a criação de planos de ação inovadores no setor.

No que tange ao segundo nó crítico, que trata-se do baixo número de profissionais de saúde básica, a inovação pode ser a solução focal para tal problema, pois a ideia é conseguir amenizar tal déficit por meio de alguma prática ou método para evitar o redirecionamento excessivo de pacientes para alguma medicina especializada. No nosso caso, optamos por criar uma maneira de capacitação especializada, dependente ou não de alguma parceria, para que os servidores estejam presentes durante o processo todo, sem que haja qualquer interrupção no processo.

Mobilização de capacidades

Considerando, agora, as mobilizações necessárias - principalmente por parte da Secretaria de Saúde como um todo - elencamos três principais, as quais estão diretamente interligadas aos nossos nós críticos e, por consequência, aos problemas centrais de ambas as árvores. A primeira delas é a capacitação de servidores que já estão há mais tempo na secretaria, assim como será feito com profissionais de fora (terceirizados, no geral); a segunda é a própria criação da Fundação Estatal, pois envolve o conhecimento não só do arranjo da supracitada, como a domínio da legalidade relacionada à mesma; e por fim, percebemos que seria necessário haver um maior investimento na estrutura de atenção

básica e medicina da família, as quais estão relacionadas entre si e são capazes de garantir uma relação de apoio ao município (principal responsável pela atenção básica).

Redefinição de metas e alinhamento com agenda ODS

Nossos descritores do problema central de ambas as árvores, os quais estão diretamente relacionados aos nós críticos descobertos, foram adaptados para as metas listadas abaixo, além de serem redefinidas pensando no alinhamento com a agenda dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Diante do nó crítico da árvore de problemas 2, relacionado à capacitação extensa e insuficiente para a formação de servidores focados em saúde básica, determinamos as seguintes metas: diminuir em 25% o redirecionamento para um especialista; sair da quarta pior posição de resolutiva na atenção básica; criar um programa de capacitação mais extenso e focado nos servidores de atenção básica da saúde (já existentes ou que virão a existir); inverter a lógica de temporários versus efetivos; e otimizar em 15% os recursos de gestão dos complexos hospitalares, cabendo também como meta para o problema central da árvore 1.

Todas as metas supracitadas estão alinhadas ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 3 - Saúde e Bem Estar e ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 10 - Redução das desigualdades.

Recursos orçamentários envolvidos

De acordo com as nossas propostas de solução, seria necessária a mobilização de recursos financeiros tanto para a implementação de um modelo de fundação estatal quanto para a capacitação dos servidores, para a contratação de mais funcionários efetivos e para

um maior desenvolvimento da área da medicina da família e contratação de mais agentes de saúde.

Por fim, a implementação planejada pelo grupo seria no primeiro semestre de 2022 em um cenário ideal, porque entendemos que o processo é demorado e que talvez o ano de eleição, além de conturbado no contexto de agenda, pode ser complexo no sentido da garantia de que o projeto seria continuado no caso de não reeleição.

Considerações Finais

Por fim, o presente trabalho, ainda que reconhecendo elevado o nível de gestão da SESA e seu combate à pandemia, procurou confeccionar planos de ações voltados para problemas, que, senão dos mais graves, ainda atingem uma parcela significativa da população e representam um foco de melhora importante para toda a engenharia do Sistema de Saúde Único do Estado.

Em termos orçamentários, o Estado encontra-se em uma posição, possuindo possibilidade de caixa para novos arranjos institucionais que possam desenvolver o SUS e ampliar o seu alcance em termos de atuação. Ainda que condicionados às diretrizes governamentais e que estas podem ser alteradas de acordo com o ano eleitoral, o bom desempenho fiscal do Espírito Santo nos faz crer que existe um terreno fértil para a implementação de iniciativas concretas, otimizando serviços e, a depender da frente, também diminuindo alguns custos, dado que parcela do plano de ação é referente à parceria do Estado junto à outras instituições para a gestão de devidos problemas.

Dessa forma, acreditamos que existem, invariavelmente, alguns elementos de influência no que tange a possibilidade de implementação e sua eficácia. Tempo hábil, licitações, prioridades da agenda de acordo com o desenvolvimento da pandemia, entre outros fatores, podem interferir diretamente na conjuntura observada nesta reta final do ano de 2020, a qual pode, ou não, diferenciar-se da reta inicial do ano de 2021, e assim por diante.

Isso posto, acreditamos com veemência na resolução dos nós críticos encontrados e na otimização dos serviços prestados pela Secretaria, com eficácia, objetividade e, sobretudo, responsabilidade fiscal e logística para a sequência do bom trabalho realizado pela Secretaria nos últimos anos.

Referências

BONIFÁCIO, André Luis de C.; FÁTIMA, Maria de Souza; SHIMIZU, Helena; CRISTINA, Kátia de Oliveira; SENRA, Isabel Maria Vilas B. SUS management and monitoring and evaluation practices: possibilities and challenges for building a strategic agenda. Cien Saude Colet. 2012 Apr;17(4):901-11.

CARNUT, Leonardo; NARVAI, Paulo. Avaliação de desempenho de sistemas de saúde e gerencialismo na gestão pública brasileira. *Saude soc*. [online]. 2016, vol.25, n.2, pp.290-305.

COELHO, Vera Schattan P.; GREVE, Jane. Social Health Organizations and the Performance of the SUS: A Study on Basic Healthcare in São Paulo. *Dados* [online]. 2016, vol.59, n.3, pp.867-901.

FONTENELE, Maria de Fátima M. Administration of the human acting: a case study in a General Hospital of Fortaleza, Ceará State.

LORENZETTI, Jorge; LANZONI, Gabriella Marcellino de M.; ASSUITI, Luciana Ferreira C.; PIRES, Denise Elvira; RAMOS, Flávia Regina Souza. Gestão em saúde no Brasil: diálogo com gestores públicos e privados. Texto Contexto Enferm, abr-jun 2014, 23(2).

FGV