



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEAM
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional –
PPGDSCI

INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
Secretaría de Investigación y Posgrado
Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales – CIECAS
Doctorado en Innovación en Ambientes Locales – DIAL

**INTELIGÊNCIA PÚBLICA, GESTÃO E GOVERNANÇA PARA O
DESENVOLVIMENTO NO SUL GLOBAL: CONSIDERAÇÕES E
APLICAÇÕES PARA O BRASIL E A SAÚDE**

**INTELIGENCIA PÚBLICA, GESTIÓN Y GOBERNANZA PARA EL
DESARROLLO EN EL SUR GLOBAL: CONSIDERACIONES Y
APLICACIONES PARA BRASIL Y LA SALUD**

LARA SILVA LARANJA

Brasília, DF/ Ciudad de México, CDMX
2024



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES – CEAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, SOCIEDADE E
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL – PPGDSCI

LARA SILVA LARANJA

**INTELIGÊNCIA PÚBLICA, GESTÃO E GOVERNANÇA PARA O
DESENVOLVIMENTO NO SUL GLOBAL: CONSIDERAÇÕES E APLICAÇÕES
PARA O BRASIL E A SAÚDE**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI), do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), da Universidade de Brasília – UnB em cotutela com o Doctorado en Innovación en Ambientes Locales (DIAL), do Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS), do Instituto Politécnico Nacional (IPN) como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Magda de Lima Lúcio

Orientador Mexicano: Prof. Dr. Jose Benjamín Méndez Bahena

Coorientadora: Prof^ª Dr^ª. Ana Paula Antunes Martins

Brasília, DF
2024

Lara Silva Laranja

**INTELIGÊNCIA PÚBLICA, GESTÃO E GOVERNANÇA PARA O
DESENVOLVIMENTO NO SUL GLOBAL: CONSIDERAÇÕES E APLICAÇÕES
PARA O BRASIL E A SAÚDE**

Tese apresentada como requisito para a obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI), do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), da Universidade de Brasília – UnB em cotutela com o Doctorado en Innovación en Ambientes Locales (DIAL), do Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS), do Instituto Politécnico Nacional (IPN).

Tese avaliada e aprovada em 22 de agosto de 2024, pela banca examinadora.

Prof^ª. Dr^ª. Magda de Lima Lúcio

Presidente – PPGDSCI/UnB

Prof^ª. Dr^ª. Katya Amparo Luna López

Membro externo – DIAL/IPN – México

Prof^ª. Dr^ª. Hotensia Gómez Viquez

Membro Externo – DIAL/IPN – México

Prof. Dr. Luiz Fernando Macedo Bessa

Membro Interno – PPGDSCI/UnB

Prof. Dr. Francisco José Mendes Duarte

Suplente – UFRJ

Brasília, DF

2024



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL



SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

**CENTRO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICAS, ADMINISTRATIVAS Y
SOCIALES**

**INTELIGENCIA PÚBLICA, GESTIÓN Y GOBERNANZA PARA EL
DESARROLLO: APLICACIONES Y CONSIDERACIONES PARA
BRASIL Y LA SALUD**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTORADO EN INNOVACIÓN EN AMBIENTES LOCALES

PRESENTA

LARA SILVA LARANJA

DIRECTORES

DR. JOSÉ BENJAMÍN MÉNDEZ BAHENA

DRA. MAGDA DE LIMA LÚCIO

Ciudad de México, junio de 2024



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

SEP-14
REP. 2017

ACTA DE REVISIÓN DE TESIS

En la Ciudad de México siendo las 12:00 horas del día 26 del mes de junio del 2024 se reunieron los miembros de la Comisión Revisora de la Tesis, designada por el Colegio de Profesores de Posgrado de: CIECAS para examinar la tesis titulada: Inteligencia Pública, gestión y gobernanza para el desarrollo en el sur global: consideraciones y aplicaciones para Brasil y la salud del (la) alumno (a):

Apellido Paterno:	<u>Silva</u>	Apellido Materno:	<u>Laranja</u>	Nombre (s):	<u>Lara</u>
-------------------	--------------	-------------------	----------------	-------------	-------------

Número de registro: B 2 3 0 8 1 1

Aspirante del Programa Académico de Posgrado: Doctorado en Innovación en Ambientes Locales

Una vez que se realizó un análisis de similitud de texto, utilizando el software antiplagio, se encontró que el trabajo de tesis tiene 10% % de similitud. **Se adjunta reporte de software utilizado.**

Después que esta Comisión revisó exhaustivamente el contenido, estructura, intención y ubicación de los textos de la tesis identificados como coincidentes con otros documentos, concluyó que en el presente trabajo SI NO **SE CONSTITUYE UN POSIBLE PLAGIO.**

JUSTIFICACIÓN DE LA CONCLUSIÓN: *(Por ejemplo, el % de similitud se localiza en metodologías adecuadamente referidas a fuentes originales)*
Las similitudes, ninguna de las cuales es mayor a 1%, corresponden a nombres propios, coincidencias menores y referencias bibliográficas.

****Es responsabilidad del alumno como autor de la tesis la verificación antiplagio, y del Director o Directores de tesis el análisis del % de similitud para establecer el riesgo o la existencia de un posible plagio.**

Finalmente, y posterior a la lectura, revisión individual, así como el análisis e intercambio de opiniones, los miembros de la Comisión manifestaron **APROBAR** **SUSPENDER** **NO APROBAR** la tesis por **UNANIMIDAD** o **MAYORÍA** en virtud de los motivos siguientes:

La Tesis reúne los requisitos teórico metodológicos y de análisis suficientes para sustentar un examen de grado.

COMISIÓN REVISORA DE TESIS

Dr. Benjamín Méndez Bahena
Director de Tesis
Nombre completo y firma

Dra. Asgda de Lima Lucio
Directora de Tesis
Nombre completo y firma

Dra. Katya Amparo Luna Lopez
Nombre completo y firma

Dra. Ana Raquel Antunes Martins
Nombre completo y firma

Dra. Hortensia Gómez Viquez
Nombre completo y firma

Dra. Alejandra Cobo Valero
Nombre completo y firma



SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA
INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
CENTRO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS ADMINISTRATIVAS
Y SOCIALES

À minha mãe, minha musa na construção de um mundo em que prevaleça a justiça social.

À Niomar (*in memorium*), e aos milhões de pessoas que perderam suas vidas pela Covid-19 por conta de um mundo em que valores retorcidos se sobrepõem ao bem comum.

*Também, querer que isto fosse uma maravilha...
Com o que o capitalismo mundial fez em cima da gente e nós próprios também era um pouco difícil.
Aqui, a violência do capitalismo sobre os países periféricos é uma coisa inominável. No caso do Brasil, então, é inominável mesmo. Mas fomos rápidos, somos moderninhos. Estamos sempre atrás da modernidade. Cada onda de modernidade, é pau no lombo do povo, evidentemente.*

Maria da Conceição Tavares

AGRADECIMENTOS

A escrita dessa tese foi um processo difícil e seria impossível sem o apoio de muitas pessoas. Aqui listo algumas que foram fundamentais durante o doutoramento, mas estendo os agradecimentos a muitas outras que não coloquei aqui. O doutorado já é um desafio para o pesquisador. Um doutorado no meio de uma pandemia, feito em dois países e em duas línguas é quase impossível. Foi um período maior do que se imaginava, mas do tamanho correto para o que deveria ser. Por isso, confesso que esta sessão é maior do que deveria ser, mas compreende a todos os meus sinceros agradecimentos que tenho que fazer.

Agradeço primeiramente ao meu pequeno e valioso núcleo familiar. O amor das minhas tias e dos meus irmãos foi fundamental nesse processo, ajudando a superar os lutos e as ausências pelas barreiras físicas e espirituais. Agradeço à minha mãe, Sandra Nara, minha maior fonte de inspiração e que tornou todo esse sonho viável. Sem seu apoio e seu amor, nada seria possível. Obrigada, mãe. Espero que sinta meu amor, meu carinho e minha admiração sempre, mesmo longe.

Aos meus companheirinhos peludos pelo amor dado. Hoje, tenho Boo e Kowalski para agradecer, mas neste caminho existiram mais patas peludas para agradecer: o eterno Pixel, Dolores e Leo/Hubert, que nem tive a chance de conhecer. Pelas vezes que passaram seus rabos pelas reuniões importantes. Pelas vezes que apagaram textos importantes, sentando-se no teclado do computador. Pelos ronrons reconfortantes. Pelos carinhos mais certos nas horas mais necessárias. Por sempre me fazerem carregar vocês em todas as roupas pretas que possuo. Vocês sempre tornam a vida mais leve.

Ao meu companheiro, Elnatan Bernardo, por todo o amor, apoio e dedicação. Obrigada por todas as acolhidas, por todas as palavras de incentivo e por segurar essa barra que é gostar de mim por todo esse tempo. Sem você, toda a minha pós-graduação seria inviável, ou um caminho triste e sem graça. Espero estar aqui para você sempre, da mesma forma que estive para mim. Obrigada pelas conversas, revisões, palpites, sugestões, noites descontraídas, cafés tomados, cafés desejados, descansos merecidos a beira mar... Por fazer tudo e muito mais por mim e cuidar tanto de mim quanto da minha família (humana e felina) nesse período de grande distância física. Esses agradecimentos são estendidos à sua família, que me acolheu de forma doce e sincera. Obrigada, Ester, Elnatan, Etienne e Eliel, Juliana, Flávia e Layana (como as mais queridas agregadas a esse núcleo) e crianças.

Às minhas amigas, Tias Tônicas, que são o grupo de apoio que toda mulher deveria ter. Passamos por grandes transformações nestes infinitos seis anos desse doutorado, mas saibam que vocês são demais e sempre serão a família que escolhi carregar para a vida. Drielli, Eliana (Eli), Lays, Maria Luísa (Malu) e Camila, obrigada por tudo. Especiais agradecimentos à Nathalia Bernardes (Xuw), que além de escutar todos os dramas vividos por mim, sempre me faz lembrar que saúde pública é um tema demasiado importante para construir um mundo mais justo.

Às minhas sócias de CommonData, Luciana Guedes, Janaína Perez e Camila Fracaro, que me fazem expandir os olhares sobre o mundo e sobre os dados. Obrigada pelo carinho. À Jana e Cristiana Ramalho, as amigas mais genuínas que o doutorado poderia me dar. Vocês são companheiras de jornada e foi lindo ter vocês do meu lado e estar ao lado de vocês. São minhas grandes inspirações acadêmicas, minhas musas das pesquisas. Falando em musas, Luciana, o cérebro do meu pinky; minha parceira de projetos; minha companheira nas tentativas de conquistar o mundo. Não sei expressar o quanto te admiro e como você foi importante neste processo.

Aos companheiros de jornada acadêmica. Não pudemos ter todas as trocas que a experiência universitária permite, mas foram trocas essenciais para mudar minha vida. Ao companheiro de orientação, Jorge Messias, que se tornou no caminho um ator chave na defesa da democracia brasileira. Ao amigo Edward Maia, com quem compartilho projetos e conversas fundamentais para esta tese. Obrigada por sempre acreditar no meu desempenho e na minha capacidade acadêmica.

Aos servidores e professores da Universidade de Brasília que foram vitais para essa tese e para o acordo de cotutela que marca esse doutorado, em especial à Secretária do PPGDSCI e a Área de Acordos Internacionais da UnB.

Em geral, à Universidade de Brasília e ao Instituto Politécnico Nacional do México, que me deram, de maneira gratuita, a possibilidade de expandir não só minha formação acadêmica, mas os meus conhecimentos e compreensão sobre o mundo e este tema tão especial, que é o desenvolvimento. Aos membros da UnB, que tiveram a sensibilidade de entender os desafios às pesquisas e a pesquisadoras e pesquisadores durante a pandemia de Covid-19. À CAPES, vulga Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pela bolsa concedida para a realização desses estudos.

Da parte mexicana desta tese, agradeço o incansável e admirável trabalho, esforço e apoio que tive do CIECAS e do DIAL, que consolido na figura das queridas Lic. Laura Hernández e Dra. Gabriela Riquelme. Obrigada pelo empenho e no cuidado que tiveram para

me acolher na instituição. Agradeço aos professores e servidores que conheci neste processo. Aos colegas e amigos que fiz durante este mais de um ano no CIECAS. Vocês definitivamente tornarem essa experiência mais fácil. Obrigada por compartilhar a visão de mundo deste maravilhoso país que é o México.

Aos amigos que fiz durante minha estadia no México, especialmente à pequena comunidade brasileira/mexicana que se formou neste período. Adriana, Emily, Santiago, pequena Kiara, Dani e Mari. Vocês tornaram o México mais que um lar, mas um cafofo cheio de amor. À Mariana Cordeiro, a amizade mais inusitada que a seleção brasileira me trouxe. Seu carinho e seu amor não só fizeram minha vida no México mais leve, engraçada e agradável. Você foi minha rocha nesses tempos que não foram fáceis. Você sempre acreditou em mim e expressou isso mesmo quando eu não acreditei, me incentivando sempre. Muito obrigada, pelo apoio e pela amizade. Venho te visitar sempre, juro.

À banca de qualificação brasileira – Dra. Ady Patrícia Carrera Hernández, Dra. Christiana Freitas – Dr. Eduardo Grin –, predoctoral mexicana – Dra. Katya Amparo Luna López e Gabriela María Luisa Riquelme Alcantar e de defesa, pelas incríveis contribuições a este trabalho.

À dra. Ana Paula Antunes Martins, por me guiar neste processo tão importante da vida. Sua orientação e seus conselhos de vida foram fundamentais para o sucesso deste trabalho. Agradeço a parceria e que ela se estenda por anos afim, para além desse doutorado, em busca de trazer reflexões importantes para a consolidação de uma epistemologia do Sul.

À minha mentora, a pessoa mais elegante de Brasília, dra. Magda de Lima Lúcio. Sua coragem e determinação são inspiradoras para mim. Obrigada pelo apoio, suporte, conversas, orientações e tudo mais possível que você fez durante este período de pós-graduação, abrangendo tanto o mestrado quanto o doutorado. Obrigada por ver potencial em mim e me guiar por este caminho tortuoso da pesquisa científica.

Por fim, agradeço ao Dr. José Benjamín Méndez Bahena, meu orientador mexicano. O destino se desdobrou para que eu pudesse cruzar o caminho com você, que me acolheu e aceitou me orientar, sem ao menos me conhecer. Aceitou a difícil tarefa de assegurar a minha dupla titulação e esteve a frente de todos os trâmites burocráticos, que foram muitos, e que tenho certeza de que não foram fáceis. Obrigada pela doçura contínua que me tratou neste período, pelas conversas durante cafés, orientações, reflexões e comentários importantes para esta tese e para a minha vida acadêmica. Não há palavras que transmitam a admiração e o carinho que tenho. Assim, te digo Gracias.

SUMÁRIO

ÍNDICE DE FIGURAS	XIV
ÍNDICES DE GRÁFICOS.....	XV
ÍNDICES DE QUADROS E TABELAS.....	XVI
GLOSSÁRIO	XVII
SIGLAS E ACRÔNIMOS.....	XIX
RESUMO.....	XXII
RESUMEN	XXIII
ABSTRACT	XXIV
INTRODUÇÃO	1
1. PERCURSO METODOLÓGICO.....	11
1.1. PROBLEMATIZAÇÃO.....	14
1.2. FUNDAMENTAÇÃO	17
1.3. CONCEITUAÇÃO.....	20
2. DESENVOLVIMENTO NO BRASIL E PARA PAÍSES DO SUL GLOBAL: AS PRÁTICAS CONTEMPORÂNEAS DE GESTÃO E GOVERNANÇA PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO 29	
2.1. ABORDAGENS DO DESENVOLVIMENTO E A ASCENSÃO DO SUL GLOBAL: UMA BREVE HISTÓRIA	30
2.2. A HISTÓRIA DO DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA: DO COLONIALISMO ATÉ HOJE	36
2.3. DESENVOLVIMENTO E GESTÃO PÚBLICA: UM PARALELO TEMPORAL	46
2.4. A POLISSEMIA DOS SENTIDOS DE GOVERNANÇA: CONSIDERAÇÕES.....	54
2.5. GOVERNANÇA E O DESENVOLVIMENTO DO SUL GLOBAL	64
2.6. DECOLONIZAR AS TEORIAS E AS PRÁTICAS: O ROMPIMENTO EPISTEMOLÓGICO DA GESTÃO NO SUL GLOBAL PARA O DESENVOLVIMENTO	74
3. MARCO TEÓRICO: FUNDAMENTAÇÃO DA INTELIGÊNCIA PÚBLICA.....	79
3.1. DESENVOLVIMENTO: O PROPÓSITO FINAL.....	83
3.2. O PAPEL DO ESTADO, AÇÃO PÚBLICA, INSTRUMENTOS E O FAZER COLETIVO	90
3.3. A “PÓS-MODERNIDADE” E SOCIEDADE DE RISCO	101
3.4. A IDEIA DE RISCO, A GESTÃO DE RISCOS E A GESTÃO PARA RISCOS.....	111
3.5. TECNOLOGIAS, TRADUÇÃO E ATOR-REDE	121
4. INTELIGÊNCIA PÚBLICA	128
4.1. A TERMINOLOGIA INTELIGÊNCIA PÚBLICA: USOS COMUNS E DIFERENCIAÇÕES.....	133
4.2. O CONCEITO DE INTELIGÊNCIA	137
4.2.1. <i>Business Intelligence e Public Intelligence</i>	141
4.3. A INTELIGÊNCIA PÚBLICA SITUADA ENTRE A GOVERNANÇA E OUTROS CONCEITOS	144
4.5. PRINCÍPIOS DA INTELIGÊNCIA PÚBLICA NA CONSTRUÇÃO DE INSTRUMENTOS	152
4.6. UM CONCEITO DE INTELIGÊNCIA PÚBLICA	159
4.6.1. <i>Instrumentos, tecnologias e operacionalização da Inteligência Pública</i>	165
4.7. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA NA CONSTRUÇÃO DA INTELIGÊNCIA PÚBLICA.....	168
5. APLICAÇÕES DA INTELIGÊNCIA PÚBLICA: O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE DO BRASIL	173
5.1. PANORAMA DA SAÚDE BRASILEIRA	178
5.1.1. <i>A pandemia de Covid-19: um divisor de águas na saúde pública</i>	180
5.2. A CONSTRUÇÃO DO DISTRITO FEDERAL E DE SUA POLÍTICA DE SAÚDE	185
5.2.1. <i>A epidemia de Dengue na sociedade de risco e os desafios das estratégias cíclicas de saúde</i>	198
5.3. ANÁLISE DA POLÍTICA DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL	202
5.3.1. <i>Transparência Pública</i>	202
5.3.2. <i>Sistematização e comunicação de dados</i>	206
5.3.3. <i>Atores na tomada de decisões</i>	210
5.3.4. <i>Ambiente institucional</i>	214

5.3.5. <i>Articulação e coordenação interfederativa</i>	215
5.3.6. <i>Usuários de tecnologias</i>	216
5.3.7. <i>Capacidades técnicas</i>	216
5.3.8. <i>Ideia de risco e gestão de risco</i>	217
5.3.9. <i>Compromisso com desenvolvimento local</i>	218
5.3.10. <i>Fatores que impactam as decisões</i>	219
CONSIDERAÇÕES FINAIS	221
REFERÊNCIAS	229
APÊNDICE 1	260
APÊNDICE 2	283
APÊNDICE 3	287
APÊNDICE 4	297
ANEXO 1	302
ANEXO 2	306
ANEXO 3	307

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Eixos de pesquisa.....	13
Figura 2 – Dimensões analisadas em uma Unidade Básica de Saúde.....	26
Figura 3 – A evolução dos paradigmas de reforma da administração pública.....	47
Figura 4 – Modelos de desenvolvimento e modelos de gestão latino-americanos	52
Figura 5 – A abordagem da ação pública e o ciclo de políticas públicas	97
Figura 6 – Dimensões institucionais das tecnologias integradas às rotinas organizacionais	100
Figura 7 - O ponto de entrada de não-humanos no coletivo	124
Figura 8 – Construção esquemática da Inteligência Pública.....	161
Figura 9 – Características do risco na Inteligência Pública	163
Figura 10 – Dado, informação e comunicação na tomada de decisão	165
Figura 11 – Princípios e indicadores de diagnóstico de instrumentos baseado em Inteligência Pública.....	167
Figura 12 – Mapa das Regiões Administrativas do Distrito Federal	187
Figura 13 – Mapa da Área Metropolitana de Brasília.....	190
Figura 14 – Mapa de distribuição da rede pública de saúde do DF	194
Figura 15 – Painel de Covid-19 do CONASS-CIEGES	207

ÍNDICES DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – O crescimento da riqueza privada e a diminuição da riqueza pública (1970-2020)	85
Gráfico 2 – Gastos em saúde como proporção do PIB, por setor institucional.....	179
Gráfico 3 – Índice de Vulnerabilidade Social das Regiões Administrativas do DF em 2020188	
Gráfico 4 – Qualidade dos serviços e profissionais de saúde do DF	196
Gráfico 5 – Percentual de UBSs classificadas como dos tipos A, B, C, D e E, por região de saúde.....	197
Gráfico 6 – Casos prováveis de dengue no DF, por ano e semana epidemiológica, 2023 e 2024.....	200
Gráfico 7 – Maiores atendimentos de dengue por Região Administrativa do Distrito Federal	201

ÍNDICES DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1 – Etapas de pesquisa	14
Quadro 2 – Critérios de conceitualização	21
Quadro 3 – Roteiro de entrevista semiestruturada	27
Quadro 4 – Tipologia de instrumentos de ação pública	98
Quadro 5 – Definições de risco e conhecimentos aplicados de acordo com as disciplinas..	112
Quadro 6 – Características das abordagens integradas sobre os riscos.....	113
Quadro 7 – Usos do termo Public Intelligence na base de dados Scopus.....	133
Quadro 8 – Primeiras medidas adotadas pelas UFs brasileiras no início da pandemia	182
Quadro 9 – Implementação do CIEGES no Brasil	207
Tabela 1 – Esperança de vida ao nascer, segundo sexo	44
Tabela 2 – População em situação de pobreza extrema e pobreza	44
Tabela 3 – Índice de concentração de Gini.....	45
Tabela 4 – Produto Interno Bruto (PIB) total anual por habitante e preços constantes em dólares	45
Tabela 5 – População, renda domiciliar e índice de Gini, por Região de Saúde do Distrito Federal, 2021	194
Tabela 6 – Médias de estrutura de cada Região de Saúde e Índice de Vulnerabilidade Social	198

GLOSSÁRIO

Ação Pública: a ação pública representa um fazer coletivo com um objetivo compartilhado entre atores, comum aos arranjos contemporâneos, que consolida a ideia de que o Estado não consegue mais governar sozinho.

Colonialidade: forma de organização moderna de poder, que sobredetermina todas as formas de política, conhecimento, epistemologia e ser

Desenvolvimento: conjunto de tendências, desatreladas a um conceito único de crescimento econômico, que visam a promoção do bem-estar coletivo, focando no indivíduo e no Estado.

Governança pública: é um termo polissêmico que designa as diferentes concepções que existem sobre governar fenômenos públicos. Em geral, significa novos arranjos de governo que incluem atores estatais e não-estatais na gestão e nas políticas públicas.

Instrumentação: operacionalização da ação governamental a partir de instrumentos (técnicas, meios de operar e dispositivos) para lidar com problemas.

Instrumento: dispositivo técnico e social que estrutura relações entre o poder públicos e seus beneficiários, de acordo com as representações e significados que carrega. Instrumentos são considerados instituições sociais, enquanto técnicas se configuram como dispositivos operacionais dos instrumentos e as ferramentas são microdispositivos das técnicas.

Inteligência Pública: A Inteligência Pública é um espaço de criação, um constructo teórico-metodológico com o propósito de criar instrumentos de gestão que são capazes de apoiar o desenvolvimento dos países do Sul Global no processo de tomada de decisão, inseridos no contexto da sociedade de risco. Ao mesmo tempo que se coloca como um caminho alternativo decolonial ao conceito de governança, é um dos possíveis sentidos que governança pode assumir, emanando alinhamentos de gestão.

Neoliberalismo: modelo político e econômico de capitalismo tardio que se baseia nas leis de mercado e na não-intervenção estatal, apoiado principalmente no ajuste fiscal, na abertura das economias nacionais e nas privatizações.

Organizações Internacionais: instituições/organismos internacionais criadas através de tratados entre Estados-Nações que possuem influência na governança global.

Sociedade do Risco: conceito de Ulrich Beck que designa o período pós-modernidade marcada pela distribuição de riscos e ameaças, em que os riscos são globalizados, frequentes, invisíveis e inevitáveis.

Sul Global: projeto geopolítico, que resalta as diferenças entre o Norte (desenvolvido) e o Sul (não-desenvolvido/subdesenvolvido/em desenvolvimento), em especial em relação ao seu processo de colonização. É uma alegoria que representa uma alternativa ao modelo neoliberal de globalização e que remarca as disputas anticoloniais.

Teoria Ator-Rede: abordagem científica da teoria social que entende eventos em redes, composta por atores humanos e não-humanos.

SIGLAS E ACRÔNIMOS

AMB	Área Metropolitana de Brasília
ANT	<i>Actor Network Theory</i> (Teoria Ator-Rede)
APS	Atenção Primária da Saúde
ASS	Atenção Secundária da Saúde
ATS	Atenção Terciária da Saúde
BI	<i>Business Intelligence</i>
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
Ceaf	Componente Especializado da Assistência Farmacêutica
CEP	Código de Endereçamento Postal
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CF/88	Constituição Federal de 1988
CLDF	Câmara Legislativa do Distrito Federal
CGU	Controladoria Geral da União
Codeplan	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission</i>
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CSDF	Conselho de Saúde do DF
DF	Distrito Federal
Enap	Escola Nacional de Administração Pública
ERM	<i>Enterprise Risk Management</i>
eSF	Equipe de Saúde da Família
ESF	Estratégia de Saúde da Família
FCDF	Fundo Constitucional do Distrito Federal
FHDF	Fundação Hospitalar do Distrito Federal
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
FMI	Fundo Monetário Internacional
GDF	Governo do Distrito Federal
HRSM	Hospital Regional de Santa Maria

IA	Inteligência Artificial
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICTDF	Instituto de Cardiologia e Transplantes do DF
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGES-DF	Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal
IHBDF	Instituto Hospital de Base
InfoSaúde-DF	Portal de Informações e Transparência da Saúde do DF
IP	Inteligência Pública
IPEDF	Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal
IPN	Instituto Politécnico Nacional
IVS	Índice de Vulnerabilidade Social
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
MENA	<i>Middle East and North Africa</i> (do Oriente Médio e Norte da África)
MPDFT	Ministério Público do Distrito Federal e Territórios
MPNA	Movimento de Países Não Alinhados
MS	Ministério da Saúde
NHS	<i>National Health System</i>
NGP	Nova Gestão Pública
NPG	<i>New Public Governance</i> (Nova Governança Pública)
NPM	<i>New Public Management</i> (Nova Gestão Pública)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos do Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OI	Organização Internacional
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Panamericana de Saúde
OSS	Organização Social de Saúde
PDAD	Pesquisa Distrital de Amostra por Domicílios
PDPAS	Programa de Descentralização Progressiva das Ações de Saúde
PI	<i>Public Intelligence</i> (Inteligência Pública)
PIB	Produto Interno Bruto
PMAD	Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílio

PMB	Periferia Metropolitana de Brasília
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios
PNS	Pesquisa Nacional de Saúde
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Parcerias Público-Privadas
PTNED	Programa de Terapia Nutricional Enteral Domiciliar
QualisAPS	Programa de Qualificação da Atenção Primária da Saúde
RA	Região Administrativa
Ride	Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno
RME	Região metropolitana do Entorno do Distrito Federal
RSEB	Real Sociedade Espanhola de Beneficência
SEDUH-DF	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal
SES-DF	Secretaria de Saúde do Distrito Federal
SI	Sistema de Informação
SRS	Região de Saúde
SSA	Serviço Social Autônomo
SUS	Sistema Único de Saúde
TAR	Teoria Ator-Rede
TCU	Tribunal de Contas da União
TI	Tecnologia da Informação
TIC	Tecnologia, Informação e Comunicação
TS	Tecnologia Social
UBS	Unidade Básica de Saúde
UF	Unidade Federativa
UnB	Universidade de Brasília
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UPA	Unidade de Pronto Atendimento
USP	Universidade de São Paulo
UTI	Unidade de Tratamento Intensivo
VS	Vigilância em Saúde

RESUMO

A promoção do desenvolvimento sempre foi um objetivo dos países, como elemento orientador das políticas e das decisões públicas. Entretanto, o desenvolvimento atrelado ao conceito de desenvolvimento da modernidade não favorece os países periféricos a se desenvolverem, nem socialmente, nem economicamente. Na gestão pública, por detrás deste modelo atrasado de desenvolvimento, está a governança pública preconizada pelas Organizações Internacionais como meio de desenvolver. Concomitantemente, o aprofundamento das relações socionaturais marca o fim da modernidade e a entrada da sociedade de risco, em que os riscos e as ameaças geram um cenário de incertezas, com a distribuição de riscos (ambientais, econômicos e sociais) mais frequentes e inevitáveis. Tendo isso em vista, é necessário criar novos caminhos decoloniais de gestão e governança comprometidos com um projeto de desenvolvimento do Sul Global, como projeto geopolítico das disputas anticoloniais, como é o caso da Inteligência Pública (PI). Esta tese aprofunda o conceito de Inteligência Pública, como constructo teórico-metodológico com o propósito de criar instrumentos de gestão que sejam capazes de apoiar o desenvolvimento dos países do Sul Global na tomada de decisões, inseridos no contexto da sociedade de risco. Este conceito se desdobra em dois esforços: um teórico, que explica o fortalecimento de uma epistemologia de gestão e governança do Sul Global e a criação de instrumentos de gestão baseados em PI; e um prático, que é a aplicação do arcabouço teórico-metodológico na criação de uma ferramenta que auxilie na gestão da política brasileira de saúde e do Sistema Único de Saúde (SUS). A partir das evidências da experiência brasileira e dos princípios que consolidam a PI para um projeto de desenvolvimento do Sul Global (inclusivo, sustentável e democrático), foram criados indicadores diagnósticos e uma proposta de ferramenta tecnológica para ser aplicada no SUS do Distrito Federal (DF) do Brasil. Há uma grande falta de articulação, integração e cooperação com outros atores e entes federados e a visão de desenvolvimento que é encontrada na política de saúde do DF encaminham o SUS para o desmonte, a fragmentação e a privatização, como modelo neoliberal de gestão. Também, o SUS no DF não dispõe de uma gestão voltada para riscos, o que compromete a entrega de serviços à população. A implementação de um instrumento baseado em PI poderia transformar a atual política, priorizando o fornecimento do direito à saúde na forma de serviços, tornar mais informado o ambiente de tomada de decisão, aumentar a comunicação com outros atores e fomentar a participação social, bem como funcionar a favor do desenvolvimento local e territorial, reduzindo as desigualdades. Importante notar que o maior desafio parece ser a introdução de uma nova lógica contra hegemônica e decolonial na maneira de se exercer a gestão e a governança pública em prol do desenvolvimento e a percepção dos riscos na contemporaneidade.

Palavras-chave: Inteligência Pública; Desenvolvimento; Sul Global; Governança; Instrumento de gestão; Sistema Único de Saúde.

RESUMEN

Promover el desarrollo siempre ha sido un objetivo de los países, como elemento rector de las políticas y decisiones públicas. Sin embargo, el desarrollo vinculado al concepto de desarrollo de la modernidad no favorece el desarrollo de los países periféricos, ni social ni económicamente. En la gestión pública, detrás de este modelo atrasado de desarrollo, está la gobernanza pública recomendada por los Organismos Internacionales como medio de desarrollo. Al mismo tiempo, la profundización de las relaciones sionaturales marca el fin de la modernidad y el ingreso de la sociedad del riesgo, en la que riesgos y amenazas generan un escenario de incertidumbre, siendo la distribución de riesgos (ambientales, económicos y sociales) más frecuente. e inevitable. En este sentido, es necesario crear nuevos caminos de gestión y gobernanza decolonial comprometidos con un proyecto de desarrollo para el Sur Global, como proyecto geopolítico de disputas anticoloniales, como es el caso de la Inteligencia Pública (PI). Esta tesis profundiza el concepto de Inteligencia Pública, como un constructo teórico-metodológico con el propósito de crear instrumentos de gestión que sean capaces de apoyar el desarrollo de los países del Sur Global en la toma de decisiones, en el contexto de la sociedad del riesgo. Este concepto se despliega en dos esfuerzos: uno teórico, que explica el fortalecimiento de una epistemología de gestión y gobernanza del Sur Global y la creación de instrumentos de gestión basados en la PI; y uno práctico, que es la aplicación del marco teórico-metodológico en la creación de una herramienta que ayude en la gestión de la política de salud brasileña y del Sistema Único de Salud (SUS). Basado en evidencia de la experiencia brasileña y los principios que consolidan la propiedad intelectual para un proyecto de desarrollo en el Sur Global (inclusivo, sostenible y democrático), se crearon indicadores de diagnóstico y una propuesta de herramienta tecnológica para ser aplicada en el SUS del Distrito Federal (DF) de Brasil. Hay una gran falta de articulación, integración y cooperación con otros actores y entidades federadas y la visión de desarrollo que se encuentra en la política de salud del DF lleva al SUS hacia el desmantelamiento, la fragmentación y la privatización, como modelo de gestión neoliberal. Además, el SUS del DF no cuenta con una gestión orientada al riesgo, lo que compromete la prestación de servicios a la población. La implementación de un instrumento basado en la propiedad intelectual podría transformar la política actual, dando prioridad a la provisión del derecho a la salud en forma de servicios, haciendo que el entorno de toma de decisiones esté más informado, aumentando la comunicación con otros actores y fomentando la participación social, así como el trabajo. a favor del desarrollo local y territorial, reduciendo las desigualdades. Es importante señalar que el mayor desafío parece ser la introducción de una nueva lógica contrahegemónica y decolonial en la forma de ejercer la gestión pública y la gobernanza a favor del desarrollo y la percepción de riesgos en la época contemporánea.

Palabras clave: Inteligencia Pública; Desarrollo; Sur Global; Gobernanza; Instrumento de gestión; Sistema Único de Salud.

ABSTRACT

Promoting development has always been an objective of countries, as a guiding element of public policies and decisions. However, development linked to the concept of development of modernity does not favor peripheral countries to develop, neither socially nor economically. In public management, behind this backward model of development, there is public governance recommended by International Organizations as a means of development. At the same time, the deepening of socio-natural relations marks the end of modernity and the entry of the risk society, in which risks and threats generate a scenario of uncertainty, with the distribution of risks (environmental, economic and social) more frequent and inevitable. With this in mind, it is necessary to create new decolonial management and governance paths committed to a development project for the Global South, as a geopolitical project of anti-colonial disputes, as is the case with Public Intelligence (PI). This thesis deepens the concept of Public Intelligence, as a theoretical-methodological construct with the purpose of creating management instruments that can support the development of countries in the Global South in decision-making, within the context of risk society. This concept unfolds into two efforts: a theoretical one, which explains the strengthening of a management and governance epistemology of the Global South and the creation of management instruments based on IP; and a practical one, which is the application of the theoretical-methodological framework in the creation of a tool that helps in the management of Brazilian health policy and the Unified Health System (SUS). Based on evidence from the Brazilian experience and the principles that consolidate PI for a development project in the Global South (inclusive, sustainable and democratic), diagnostic indicators and a proposal for a technological tool were created to be applied in the SUS of the Federal District (DF) from Brazil. There is a great lack of articulation, integration and cooperation with other actors and federated entities and the vision of development that is found in the DF's health policy leads the SUS towards dismantling, fragmentation and privatization, as a neoliberal management model. Also, the SUS in DF does not have risk-oriented management, which compromises the delivery of services to the population. The implementation of an IP-based instrument could transform current policy, prioritizing the provision of the right to health in the form of services, make the decision-making environment more informed, increase communication with other actors and foster social participation, as well as work in favor of local and territorial development, reducing inequalities. It is important to note that the biggest challenge seems to be the introduction of a new counter-hegemonic and decolonial logic in the way of exercising public management and governance in favor of development and the perception of risks in contemporary times.

Keywords: Public Intelligence; Development; Global South; Governance; Management instrument; Unified Health System.

INTRODUÇÃO

A promoção do desenvolvimento é ainda um objetivo comum aos povos e um grande desafio para parte dele. Além dos problemas estruturais que ressaltam as desigualdades sociais e regionais, a humanidade enfrenta novos dilemas que se apresentam como verdadeiros reveses à prestação de condições mínimas de subsistência e dignidade humana para todos. Em um momento crítico de emergência e extremos climáticos, urge pensar em novas formas de desenvolver, que abracem antigos e novos desafios.

A construção de uma sociedade mais igualitária, em que todos tenham acesso a serviços básicos para um pleno desenvolvimento humano, a preservação ambiental, assim como a conservação de aspectos culturais, tem sido uma missão comum – de comunidades a países –, reforçada internacionalmente, por exemplo, no compromisso com a Agenda 2030. Da mesma forma que o documento da Nações Unidas traz uma série de metas desafiadoras a serem superadas, desenvolver é um processo multidimensional, que ocorre, na maioria das vezes, aos solavancos, ao contrário de uma noção inicial de um processo linear, estabelecido em etapas a serem seguidas. Entretanto, é importante reconhecer que atingir o desenvolvimento não é algo engessado, nem que os obstáculos para a sua promoção são idênticos a todos. Afinal, a colonização e a colonialidade continuam criando abismos sociais.

O economista Andre Gunder Frank caracterizava o processo de desenvolvimento da América Latina de ‘subdesenvolvimento do desenvolvimento’. Em um ensaio homônimo, Frank (1991) traz as dificuldades de se medir desenvolvimento, problematizando a régua das comparações e trazendo o conceito de justiça social como variável importante. Afinal, o desenvolvimento econômico, que é a principal medida para se tratar o quão evoluídas são as nações, desconsidera preceitos básicos, como a proteção ambiental e a equidade de gênero. Na verdade, independente das métricas que possam ser utilizadas, a realidade nos países latino-americanos é um quadro de inconstante e errático crescimento econômico, caracterizado pela pobreza e pela gritante desigualdade. Os países da América Latina compartilham um panorama histórico parecido. Marcados pelo brutal processo de colonização pelos países ibéricos, de genocídios e de migração forçada baseada em trabalho escravo, o ‘subdesenvolvimento’ latino-americano se confunde com o desenvolvimento do capitalismo no mundo (Galeano, 2010).

Nos mais de 500 anos de colonialismo, as relações de poder que se estabeleceram ainda no século XVI continuam a se reproduzir, agora com outros atores e com outros mecanismos

de manutenção, fortalecendo laços neocoloniais (Quijano, 2010) em diferentes aspectos. Ocupando a periferia e a semiperiferia no Sistema-Mundo (Wallerstein, 2005), os países do Sul Global ainda sofrem com as pressões de seguir modelos e fórmulas pré-definidas que não são condizentes com a forma como os países que ocupam o centro deste sistema alcançaram seus níveis de desenvolvimento (Chang, 2002). O Sul Global é um projeto geopolítico que ressalta as diferenças entre o Norte (desenvolvido) e o Sul (não-desenvolvido/subdesenvolvido/em desenvolvimento), em especial em relação ao seu processo de colonização (Dirlik, 2007; Balestrini, 2020; Mignolo, 2002). Portanto, em um mundo dinâmico, cabem algumas reflexões sobre Estado, sociedade e desenvolvimento.

O filósofo sul-coreano Byung-Chul Han, em seus trabalhos, traz algumas reflexões importantes para a nova organização mundial. Em *A Sociedade do Cansaço*, Han (2015a) aborda como o excesso de positividade e a exploração do corpo através de uma cultura do desempenho tem levado a um esgotamento, individual e coletivo, que culmina em um sofrimento psíquico. Na esfera individual, houve um aumento de transtornos mentais que impactam diretamente no bem-estar. Por conta disso, há um aumento de doping, de uso de substâncias para melhorar a performance, que causou uma epidemia de drogas psiquiátricas (Alvarenga & Dias, 2021). Em *Psicopolítica*, Han (2015b) observa que o capitalismo atual, consolidado na forma neoliberal, já não explora mais o corpo, mas sim a mente, estabelecendo um novo arranjo de biopolítica foucaultiana, a psicopolítica. Para Han (2015b), o neoliberalismo atua de forma branda, suave, de tal maneira que o indivíduo cegamente reproduz os laços de dominação que por ele são considerados como liberdade. Observa-se, assim, que as relações de poder que são estabelecidas atualmente se formam de maneira branda, atuando individualmente e preconizando um modelo de vida que é insustentável a longo prazo, tanto individualmente quanto coletivamente, enfraquecendo a ideia de comunidade e dominando corpos e mentes a serem subservientes.

Na mesma esteira de problemas contemporâneos, Serge Latouche (2009), em *Pequeno Tratado do Decrescimento Sereno*, aponta os riscos de uma lógica econômica de ‘crescimento pelo crescimento’ (Latouche, 2009:XVIII), de um crescimento sem limites, incompatível com a existência de um mundo finito, de recursos palpáveis e cada vez mais escassos. Neste trabalho, Latouche defende uma postura para além do desenvolvimento sustentável, impulsionando uma lógica de decrescimento, contrária ao crescimento infinito. O pensador francês, em uma entrevista concedida em 2009, explica que a base do seu pensamento de explorar outras maneiras de se desenvolver veio de uma viagem ao Laos, onde encontrou um povo nem

desenvolvido nem subdesenvolvido: encontrou um povo ‘adesenvolvido’, fora da lógica de desenvolvimento preconizada pelas sociedades ocidentais (Di Donato, 2009). Em perspectiva, a consideração feita por Latouche evidencia que existem outros métodos de se desenvolver, uma maneira de considerar o território, como a abordagem do desenvolvimento endógeno (Vázquez Barqueiro & Rodríguez, 2015). Ao trazer os dilemas paradoxais entre crescimento, desenvolvimento e natureza, Latouche consegue estabelecer que a preservação do meio ambiente é um problema da lógica de produção contemporânea, em que crescimento e desenvolvimento, de maneira errônea, se confundem.

Esses desdobramentos e riscos criados nas sociedades contemporâneas são frutos da modernidade, dos modos de produção vindos desde a revolução industrial. Segundo Beck (1992), o mundo passa por uma segunda fase da modernidade, denominada sociedade de risco, em que há uma distribuição de danos e riscos, contrapondo a primeira fase da modernidade, a sociedade industrial, em que foi realizada a (concentrada) distribuição da riqueza. Os riscos, oriundos do desenvolvimento social e tecnológico, são produtos da construção da modernidade, não são forjados (Beck, 1992; Giddens, 1991; Bruce & Yearley, 2006). É inegável que o principal expoente da sociedade de risco é a crise ecológica. Mesmo com a promoção de ações mais sustentáveis, a emergência climática não é combatida de maneira afirmativa. Há uma falta de senso de urgência do problema, impulsionado processo de individualização dos riscos (Beck, 1992; Hess, 2003; Brey, 2003).

Com o processo de individualização dos danos e dos riscos, uma leitura transversal dos reais problemas que acometem as sociedades e de suas devidas proporções se torna difícil. Desta maneira, estabelece-se uma lógica de ‘apagar incêndios’, ou seja, de construção de soluções baseadas em problemas que já se encontram estabelecidos, não se priorizando o planejamento e a antecipação. A questão é que a incerteza e a complexidade são elementos característicos da sociedade de risco, que reconhecem cenários turbulentos de incerteza (Beck, 1992; Giddens, 1991; Douglas & Wildavski, 1983; Mythen, 2004).

Incerteza, complexidade e turbulência são elementos da sociedade de risco que também são característicos da gestão pública contemporânea. Nas últimas décadas, houve um aprofundamento dos estudos sobre os *wicked problems*. Para Head (2022), como os atores (*stakeholders*) não conseguem estabelecer um consenso sobre a origem dos problemas, sobre as melhores maneiras de manejá-los, nem sobre o conjunto de valores e princípios que são basilares para a sua solução, os problemas se tornam *wicked*, evidenciado três elementos destes problemas: a incerteza, a complexidade e a divergência. Com matriz similar, Ansell et al. (2020,

p. 1) trabalham o conceito de problemas turbulentos (*turbulent problems*), “caracterizado por eventos surpreendentes, inconsistentes, imprevisíveis e incertos”.

Essa natureza complexa dos problemas modernos, que são particularidades decorrentes da sociedade do risco, resulta tanto em desafios postos à sociedade quanto em desafios para o Estado. Entende-se que o papel do Estado é promover direitos na forma de serviços públicos (Lúcio et al., 2014) e que esses desafios representam uma trama emaranhada que se lança a diferentes setores públicos e aspectos da vida humana, exigindo a criação de políticas transversais, intersetoriais e que agrupem diferentes atores, intragovernamentais e extragovernamentais.

O Estado possui um papel importante na prestação de serviços, atingindo, por dever, principalmente àqueles que são marginalizados. Entretanto, com essa crescente complexidade, novos atores foram introduzidos, seja na prestação de serviços públicos, seja na demanda de participação social necessária para a reafirmação do Estado Democrático. O Estado, assim, é tido como um ator-chave, mas não um detentor de todo o processo das políticas públicas: é entendido como um ator, e não como o tutor dessa malha de conexões que se estabelece (Lascoumes & Le Galès, 2012). Essa construção coletiva, muitas vezes estabelecida em forma de redes, impulsionou a adoção da governança como modelo de gestão predominante, entendendo a formação de novos arranjos e novas dinâmicas compostas por múltiplos atores, dentro e fora do governo.

O conceito de governança pública ressurgiu com muita força no final do século XX, em um contexto global, como novo paradigma para a gestão pública, em especial por sua polissemia (Bevir, 2012; Pierre & Peters, 2020). Na teoria basilar de governança, o termo pode ser confundido com a própria noção de governo (Mayntz, 1998) ou forma de governar, ou como se estrutura a tomada de decisões, de maneira coletiva, integrando sociedade, Estado e mercado. Há uma segunda vertente que defende que a governança pública é derivada da governança corporativa, implementando mecanismos que foram úteis às empresas, depois que estas desassociaram a gestão de seus sócios (Brasil, 2014; Berle & Means, 1933). Essa segunda maneira de se ver governança, como forma de controle e avaliação gerenciado pelos princípios empresariais e da contabilidade, ganham espaço nos manuais e recomendações das Organizações Internacionais (OIs), especialmente as financeiras, como o Banco Mundial (1992) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (2015).

Uma análise mais aprofundada sobre as recomendações de melhorias na gestão pública feitas por essas organizações mostram que há uma diferença entre como governança é entendida de uma maneira global e como governança deve ser compreendida pelos países do Sul Global, baseado no conteúdo das recomendações das OIs. O tom ameno da construção coletiva em redes é sutilmente substituído pela necessidade do fortalecimento de mecanismos de controle, sob o prisma do combate à corrupção e da disciplina fiscal, que ditam as prioridades com os gastos públicos, para um crescimento econômico, desassociado do desenvolvimento holístico, sintetizado pelas noções de inclusão, sustentabilidade e democracia.

Em países que adotam uma história de grande intervenção estatal para a promoção do desenvolvimento (Oliveira & Ebling, 2005), a organização da gestão pública se confunde com a estrutura do desenvolvimento. Se, no passado, o colonialismo condenou os países do Sul Global a uma posição de periferia e serventia, impossibilitando o desenvolvimento, a imposição da governança orientada ao controle como modelo de gestão se mostra ser uma de novo colonialismo, praticando através das Organizações Mundiais por mecanismos de *soft governance* (Niemann et al., 2021), mantendo os países emergente na mesma posição na relação de poder mundial.

Essas características são facilmente identificadas no contexto brasileiro. O Brasil é uma país de posição estratégica para o conceito de Inteligência Pública que é trabalhado aqui. De dimensões continentais e abrangendo uma população de 212 milhões de habitantes, o Brasil não só compartilha o histórico de colonização sofrida pelos países do Sul Global, como também ainda carrega os impasses do desenvolvimento que passaram os países da América Latina, especialmente desde a segunda metade do século XX. A governança, no Brasil, é compreendida a partir do Decreto de Governança (Dec. 9.207/2017), que estabelece as diretrizes de governança pública a ser adotada por todo o país. A definição do dispositivo legal de governança advém do Tribunal de Contas da União, um órgão com forte caráter financeiro-contábil, preocupado com a adequação dos mecanismos de governança baseados em liderança, estratégia e controle, como forma de atender aos requisitos difundidos pela OCDE para o desenvolvimento.

Apesar das evidências desse texto estarem focadas para cenário brasileiro, entende-se que há elementos que permitam extrapolar a compreensão dos desafios em comum enfrentados pela América Latina e pelo Sul Global, em um movimento de produção contra hegemônico, voltado para a promoção do desenvolvimento do Sul, rompendo com a colonialidade do saber e com o desequilíbrio das relações de poder neocoloniais. Aqui não se propõe uma

generalização, mas um convite a uma nova forma de pensar que estabeleça alternativas comuns aos países que enfrentam problemas em comum.

Com uma estrutura de gestão e governança que condiciona os países do Sul Global a uma posição de desenvolvimento atrasado, faz-se necessário pensar em novas formas de organizações institucionais que sejam reais promotoras de um desenvolvimento inclusivo, sustentável e democrático. Nesta esteira, a perspectiva da Inteligência Pública (*Public Intelligence* – PI) preconizada por Lúcio e Dantas (2018) aparece como uma alternativa, uma terceira via na construção de uma gestão voltada para a promoção do desenvolvimento. Toma-se a expressão Inteligência Pública, em alusão antagônica ao conceito de *Business Intelligence*, e a sua essência fundamental de criação de tecnologias e instrumentos destinados a resolver os problemas públicos (*ibidem*) para concretizar uma nova abordagem teórico-metodológica de gestão e governança para o desenvolvimento, concorrente ao conceito de polissêmico e pluri-interpretativo de governança.

Assim, a Inteligência Pública que consolida como um arcabouço teórico que embasa instrumentos e tecnologias. É um constructo teórico-metodológico que consegue interconectar a gestão pública com os problemas típicos da sociedade de risco com o objetivo de promover o desenvolvimento inclusivo, sustentável e democrático. Pensar a gestão pública, a partir da teoria da sociedade de risco, significa criar um novo olhar sobre o processo de tomada de decisões, que exige cada vez mais urgência. Portanto, a Inteligência Pública se converte em uma alternativa, uma nova perspectiva de construção de instrumentos de gestão e governança. A compreensão – ou percepção – do risco pode ajudar a desenvolver instrumentos capazes de apoiar a estratégias com o objetivo de formular prioridades políticas e institucionais.

A Inteligência Pública se desenvolve como um conjunto de conhecimento específicos, provenientes da estrutura pública, que tem um propósito inerente e único em relação às corporações privadas, de atender ao interesse público e de prestar serviços de qualidade aos cidadãos. Esse conjunto de conhecimentos é fundamental para a criação de instrumentos que visam melhorar o desempenho dos serviços e da gestão pública. Acredita-se que o uso das tecnologias já existentes que auxiliam na gestão, além de nem sempre estarem alinhados com os valores do interesse público, reforçam o *New Public Management* (NPM) como modelo de gestão, conferindo um teor neoliberal às políticas de Estado.

Tendo a pandemia de Covid-19 como enredo para as novas transformações e reformas necessárias para a melhoria do Estado, propõe-se pensar de forma decolonial, questionando os

antigos moldes de gestão e governança que não trouxeram o desenvolvimento para os países do Sul Global, propondo uma nova forma de aprimorar o Estado através de instrumentos e tecnologias baseadas em Inteligência Pública. A pandemia, nesse sentido, é um ponto de inflexão (Ansell et al., 2020), que além de testar à exaustão o Estado e os sistemas de saúde nacionais, evidenciou as falhas e virtudes das práticas de gestão públicas dos países e reforçou o papel do Estado de garantir direitos na forma de serviços. Entre os serviços públicos de suma importância social, encontra-se a saúde, entendida, no contexto brasileiro, como um direito a ser provido pelo Estado.

A pandemia de Covid-19 que se instaurou no contexto global na primeira metade de 2020 é um ponto de inflexão no debate do acesso à saúde em todo o mundo. Hoje, mesmo com o esforço dos países em vacinar as suas populações, estamos diante de uma sociedade pós-pandêmica, que convive com novos conceitos de normalidade e que encara novos desafios para a saúde, vista de forma integral e como um problema de governança global.

Essas mudanças também se colocaram no contexto brasileiro como novos desafios para o Sistema Único de Saúde (SUS). Antes, o SUS, palco de constantes disputas, confrontava as constantes ameaças de privatização, os reveses da regionalização e os obstáculos do subfinanciamento. A devida implementação das Parcerias Público-Privadas (PPPs) e consórcios interfederativos apontam para o estabelecimento de delicadas relações entre atores governamentais e extragovernamentais. O SUS, pré-pandemia, já se encontrava em uma situação de fragmentação e desmonte, colocando em prova o compromisso de efetivação da prestação dos serviços da saúde e do alinhamento com os princípios constitucionais de integralidade, universalidade, participação e descentralização (BRASIL, 1988). A pandemia ressignificou os pilares constituintes do SUS, como a garantia de integralidade da saúde e de equidade na prestação de serviços.

Somam-se a essas questões novos obstáculos que devem ser confrontados nos próximos anos. Neste contexto pós-pandêmico, com o aumento da dívida pública brasileira, o subfinanciamento é ainda maior. A preocupação anterior com o desmonte do sistema universal de saúde brasileiro e de sua privatização ficaram em parte como capítulos passados, já que a sua constituição como sistema único foi fundamental para evitar um colapso ainda maior da saúde no Brasil. A saúde pública se depara com a intensificação das desigualdades sociais e regionais. Os problemas de coordenação e articulação entre Secretários de Saúde, municipais e estaduais, e com o Ministério da Saúde, assim como entre os chefes do Executivo, foram intensificados. Além dos problemas decorrentes do novo coronavírus – de falta de leitos em

enfermarias e Unidades de Terapia Intensiva (UTIs), falta de medicamentos essenciais e de tratamento de sequelas adquiridas pelos contaminados –, a suspensão dos serviços de atenção básica de saúde aos usuários representou um atraso ao cenário sanitário brasileiro, incorrendo no não-acesso à saúde dos cidadãos.

A hipótese central desta tese é que os modelos de governança que se apresentam aos países do Sul Global – aos países latino-americanos e, em especial ao Brasil – difere da proposta teórica de governança desenvolvida desde a década de 1980. Esta brecha entre a teoria e a realidade, impulsionada em grande parte pelas ações dos Organismos Internacionais, que são muito influentes na região, vai de encontro à construção de um projeto de desenvolvimento que seja inclusivo, sustentável e democrático. Tendo a pandemia como ponto de inflexão para a gestão pública, a Inteligência Pública propõe ser um caminho alternativo de governança, um constructo teórico-metodológico para a criação de instrumentos de gestão baseados em Inteligência Pública, como uma teoria decolonial emergente para o Brasil e, no futuro, para os países do Sul Global.

Sendo assim, a tese desenvolve o conceito de Inteligência Pública como constructo teórico-metodológico estruturado como alternativa à terminologia da governança – que emana alinhamentos de gestão –, com o propósito de gerar instrumentos capazes de apoiar o desenvolvimento dos países do Sul Global. Como proposta prática, a tese analisa como a Inteligência Pública pode ser aplicada na gestão da saúde brasileira, a partir da teorização trabalhada. A pergunta central que orienta essa tese é como a Inteligência Pública, como constructo teórico-metodológico, pode contribuir na melhoria da gestão pública no Brasil e como pode ser aplicada na saúde?

Como questionamentos secundários que motivam a pesquisa e a construção teórica indaga-se: a. O conceito de governança é o mesmo no Norte e no Sul Global? b. A governança nos países do Sul Global, nos países da América Latina e, em especial, no Brasil, promove um desenvolvimento que seja inclusivo, sustentável e democrático? c. Há influência dos conceitos e das tecnologias criadas no Norte Global para a gestão e a governança nos países do Sul Global? d. O que é a Inteligência Pública e como ela é capaz de promover o desenvolvimento? Como pergunta que fomenta a aplicação da pesquisa, questiona-se como a Inteligência Pública pode melhorar a gestão e a governança do Sistema Único de Saúde no Brasil?

O objetivo geral da tese é fortalecer o conceito de Inteligência Pública como constructo teórico-metodológico na criação de instrumentos que auxiliem nos modelos de gestão e

governança orientados a um projeto de desenvolvimento do Sul Global. Como objetivos específicos, tem-se: analisar como a governança se consolidou nos países do Sul Global – especialmente no Brasil – como modelo de gestão e se é compatível com um desenvolvimento inclusivo, sustentável e democrático; aprofundar a Inteligência Pública como constructo teórico-metodológico que disputa significados de governança orientada para a promoção do desenvolvimento, para enfrentar os problemas típicos da sociedade de risco; contextualizar a criação de instrumentos e modelos de gestão e governança baseados em Inteligência Pública para lograr um projeto de desenvolvimento; e ilustrar como a Inteligência Pública pode ser aplicada na gestão do Sistema Único de Saúde brasileiro.

Assim, o texto encontra-se estruturado em cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo, há uma explicação da trajetória metodológica adotada para a construção dessa tese, do conceito de Inteligência Pública e de seus caminhos para a aplicação do conceito. No segundo capítulo, discute-se o desenvolvimento para os países do Sul Global, tendo o Brasil e a América Latina como foco para entender as prospecções e as limitações ao desenvolvimento, considerando aspectos históricos, a relação entre desenvolvimento e gestão pública e a necessidade de aportes próprios, decoloniais, como agente promotor do desenvolvimento. No terceiro capítulo, são apresentados os pilares conceituais presentes na Inteligência Pública como constructo teórico-metodológico, a partir de uma vasta revisão de literatura. Como resultado, o quarto capítulo é destinado à construção e consolidação do conceito de Inteligência Pública, estabelecendo-se como alternativa para a gestão e para a governança pública para o desenvolvimento. No quinto e último capítulo, são traçadas algumas considerações práticas de como a Inteligência Pública pode ser utilizada na gestão pública, a partir de reflexões sobre o Sistema Único de Saúde brasileiro (SUS), considerando os dilemas da prestação de saúde no contexto após a pandemia de Covid-19 e do fortalecimento de um sistema de saúde de provisão universal. Ao fim, as considerações finais trazem os principais achados da pesquisa.

Esta tese se apoia no equilíbrio de um esforço teórico e prático, fruto da interação de dois programas doutorais, um de natureza acadêmica e um de natureza profissionalizante. Isso se deve ao acordo de cotutela que estabelecido entre a Universidade de Brasília, no Brasil, e o Instituto Politécnico Nacional, no México, que culmina na escrita deste texto, repleto de elementos que traduzem esse intercâmbio de conhecimentos e as diferentes formas de se observar um mesmo problema. Os estudos no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional permitem a exploração de novos

arranjos teóricos interdisciplinares que se voltam a uma reflexão mais profunda sobre o desenvolvimento – observado como um projeto nacional mais amplo –, a construção de tecnologias e a interconexão com as ações de governo. Já o Doutorado em Inovação em Ambientes Locais fomenta uma análise mais prática de promoção do desenvolvimento local, a partir da construção e da execução de ações voltadas para o território, a partir das inovações criadas para o âmbito local. Ao longo deste trabalho, é consolidada a teorização sobre Inteligência Pública, como um espaço de construção teórico-metodológica que permita a construção de instrumentos e tecnologias, bem como desenvolve-se as formas em que essa reflexão teórica ecoa na vida prática, a partir de uma análise sobre a gestão da saúde no contexto brasileiro, aspecto que se fortalece no último capítulo da tese. Assim, essa tese é fruto da interação entre os dois programas de doutorado, o que permitiu a criação de uma análise prática-teórica, enriquecendo a contribuição deste texto para o campo da gestão pública e de novas formas decoloniais de se pensar o Estado para o Brasil e parte do mundo que soma desafios herdados do histórico colonial e dos da contemporaneidade.

1. PERCURSO METODOLÓGICO

O objetivo principal desta pesquisa é fortalecer o conceito de Inteligência Pública como constructo teórico-metodológico na criação de instrumentos que auxiliem nos modelos de gestão e governança orientados a um projeto de desenvolvimento do Sul Global. Para isso, pergunta-se como a Inteligência Pública pode se consolidar como esse caminho alternativo para um novo projeto de desenvolvimento.

Inicialmente, cabe destacar o caráter interdisciplinar da pesquisa. A gestão pública, por si só, já é um campo que não consegue se conter nas disciplinas tradicionais, transitando nos diferentes campos científicos que formam o conhecimento. Ainda, na contemporaneidade, os problemas públicos se tornam verdadeiros emaranhados complexos, transversais, que exigem teorias e práticas estruturadas da mesma maneira. Fazer ciência na área interdisciplinar, então, exige uma certa flexibilidade metodológica, já que interdisciplinaridade e complexidade são conceitos conexos, para além dos campos disciplinares (Vasconcelos, 2013). Para Morin (2005), o emaranhado de interações, ações e acontecimentos que integram os fenômenos formam a complexidade. Neste sentido, a abordagem plurimetodológica debatida por Feyerabend (2007) amplia a construção de novos caminhos metodológicos interdisciplinares.

Cabe ressaltar, também, que a pesquisa dessa tese foi desenvolvida através do intercâmbio de duas experiências doutorais, refletindo nesta pesquisa em abordagens distintas, uma teórica e uma prática. A abordagem teórica se desdobra na consolidação e da construção estrutural do conceito de Inteligência Pública. Já a abordagem prática – profissionalizante – se desdobra no esforço de análise e aplicação a um caso prático, promovendo as reflexões de utilização da PI no contexto das políticas de saúde brasileiras, no Sistema Único de Saúde e no desenvolvimento do Distrito Federal, que abriga a capital brasileira. Isso novamente reforça a interdisciplinaridade da pesquisa, que traduz os esforços de construção de uma epistemologia decolonial de gestão pública e de descolonização do conhecimento das ciências sociais aplicados a contextos locais como forma de promover o desenvolvimento local, dando lugar ao resgate de técnicas locais, saberes ancestrais e interpretação mais apurada das necessidades locais.

Essa inter-relação entre metodologias já é perceptível quando abordada a natureza do estudo: a pesquisa transita entre a esfera fundamental e a esfera aplicada. Laville e Dionne (1999) definem que a pesquisa fundamental é indicada para ampliar os saberes que exploram o

mundo, podendo, então, ajudar na construção de soluções aos problemas que existem socialmente. Já a pesquisa aplicada é compreendida pelos mesmos autores como aquela que já foi fundada destinada a resolver algum problema (Laville & Dionne, 1999).

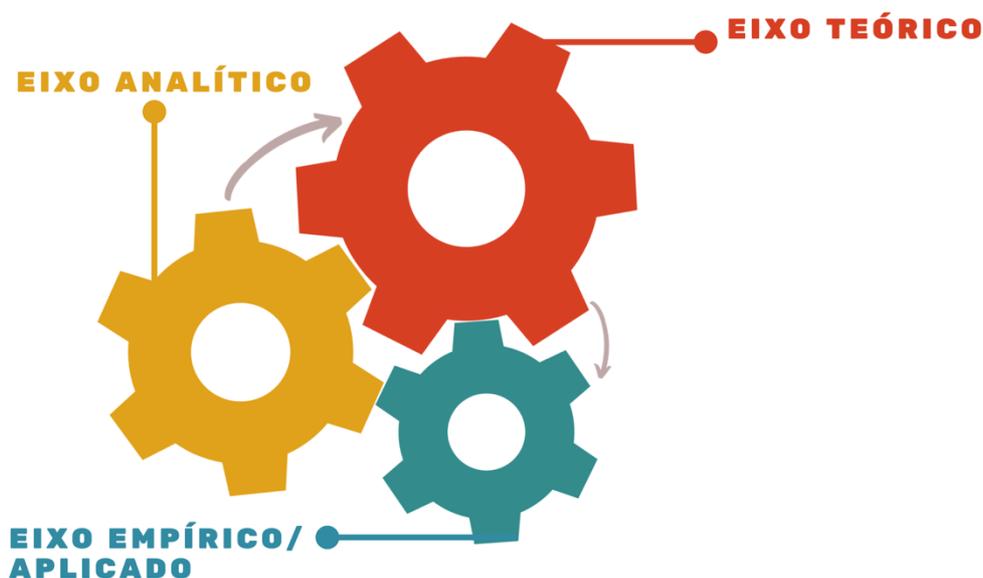
A pesquisa se desenvolve a partir de uma perspectiva exploratória, ao abordar um conceito novo e emergente, cuja sua consolidação teórica é um dos objetivos dessa tese. Segundo Gil (2008:27), as pesquisas exploratórias “habitualmente envolvem levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso”. Essas técnicas de pesquisa qualitativa foram utilizadas ao longo dessa tese, como será abordado.

Como recorte temporal, escolheu-se por entender como a Inteligência Pública pode contribuir na melhoria da gestão pública a partir da pandemia de Covid-19. Essa escolha se dá por dois motivos. Primeiro, como problematizado no primeiro capítulo, a gestão pública vem sendo operada em ciclos de crise do Estado, quando há um processo de reformas na gestão. Segundo, entende-se que a pandemia de Covid-19 é um ponto de inflexão na gestão pública, por reforçar a necessidade da atuação estatal em alguns direitos humanos, existentes de uma maneira transversal, como o direito à saúde, à moradia, à dignidade humana e ao trabalho digno.

Já em relação ao tipo de projeto desenvolvido, optou-se pela pesquisa qualitativa, como “um meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou grupos atribuem a um problema social ou humano” (Creswell, 2010, p. 26), trabalhando “com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças dos valores e das atitudes” (Minayo, 2009a, p. 21).

Desta forma, a pesquisa, de caráter analítico-propositivo, é caracterizada por uma construção teórico-metodológica com a intenção de ser aplicada. Assim, são estabelecidos três eixos engrenados entre si, denominados eixo analítico, eixo teórico e eixo empírico/aplicado, como se mostra na figura 1.

Figura 1 – Eixos de pesquisa



Fonte: elaboração própria.

O primeiro eixo, de viés analítico, destina-se a compreender os diferentes conceitos de governança com a finalidade de se propor uma alternativa que dispute essa abstração, que é vista como fundamental para uma melhor gestão pública¹. O segundo eixo, de viés teórico, estabelece-se para aprofundar as concepções de instrumentos e modelos de gestão e governança baseados em Inteligência Pública, assegurando a Inteligência Pública como constructo teórico-metodológico que disputa os sentidos de governança. No viés empírico/aplicado, considera-se a aplicação do conceito de Inteligência Pública como resposta no campo da gestão pública endereçada a responder às questões da sociedade de risco. Desta maneira, estabelece-se a problematização como componente do eixo analítico; a fundamentação como elemento dos eixos analítico e teórico; a conceituação como componente dos eixos teórico e empírico/aplicado; e a aplicação como componente do eixo empírico/aplicado.

¹ A escolha do termo “melhor” ao invés do termo “boa” para classificar a gestão pública é proposital, para diferenciar do conceito de boa gestão pública, ou boa governança, como projeto de desenvolvimento defendido pelo Banco Mundial (World Bank, 1991).

Quadro 1 – Etapas de pesquisa

Capítulo	Etapa	Objetivo
1	Problematização	Debater o atual panorama da gestão pública e da governança como modelo de gestão para a promoção do desenvolvimento.
2	Fundamentação	Embasar os principais aspectos da Inteligência Pública através de abordagens de diferentes campos científicos que influenciam a gestão pública.
4	Conceituação	Consolidar o conceito de Inteligência Pública como caminho alternativo para o desenvolvimento dos países do Sul Global.
5	Aplicação	Compreender como a Inteligência Pública pode contribuir para a gestão pública para o desenvolvimento, a partir de uma reflexão mais sobre a política de saúde no Brasil.

Fonte: elaboração própria.

O percurso metodológico segue a estrutura dessa tese, seguindo quatro etapas estruturantes: problematização; fundamentação; conceituação; e aplicação. Cada etapa corresponde a um capítulo desta tese, para além deste capítulo metodológico. No quadro 1 se apresenta o esquema.

1.1. Problematização

A primeira etapa de desenvolvimento dessa pesquisa é a problematização. Foi preciso traçar um panorama inicial de como a gestão e a governança como modelo de gestão se estabelecem e se a governança atende o objetivo de promover o desenvolvimento. A primeira reflexão da problematização gira entorno do porquê os países do Sul Global não se desenvolveram. Isso porque, apesar da tese se destinar a criar evidências para o contexto brasileiro, percebe-se uma dificuldade em comum dos países do Sul Global em se desenvolver, baseando-se nos preceitos criados pelo Norte Global. O Sul Global se manifesta como um recurso metafórico de fortalecimento de uma lógica geopolítica contra hegemônica que evidencia as diferentes trajetórias históricas que passaram os países e como os estigmas da colonização se anunciam, especialmente, politicamente, socialmente e economicamente. Para responder a essa pergunta, foi feita uma extensa revisão bibliográfica, focada na América Latina, por ser uma região de grande potencial, mas que, desde 1980, escancara os seus alarmantes níveis de desigualdade e vulnerabilidade (Peres et al., 2021). O Estado, como instituição encarregada de promover o desenvolvimento e de fornecer direitos na forma de

serviços públicos (Lúcio et al., 2014), teve sua estrutura como modelo de gestão recondicionada a partir dos projetos de desenvolvimento. Dessa forma, buscou-se estabelecer as correlações entre as políticas do desenvolvimento e a estrutura de Estado no contexto latino-americano, até chegar nos dias atuais. Na esteira dos novos arranjos de gestão Pós-NPM (Cavalcante, 2018), a governança tem-se estabelecido como novo modelo de gestão.

Observou-se a governança como conceito no campo da gestão pública a partir de duas perspectivas: a. da literatura, que tem suas raízes nas décadas de 1980 e 1990; e b. nos documentos governamentais e nas diretrizes dos organismos internacionais. Segundo Gil (2008), as pesquisas bibliográficas e documentais são muito parecidas, diferenciando-se a fonte da qual são obtidas as informações. Enquanto na pesquisa bibliográfica debruça-se sobre a colaboração de diferentes autores sobre um tema específico, na pesquisa documental são coletados conteúdos que não passaram pelas lentes analíticas de estudiosos, moldando-se, assim, aos objetivos do pesquisador.

A revisão de literatura, de caráter narrativo (Rother, 2007; Cordeiro et al., 2007), abrange os autores basilares sobre governança e autores em destaques sobre o tema. A escolha da revisão narrativa nesta etapa da pesquisa se deu pelo interesse de se abordar diferentes fontes de pesquisa e por querer trabalhar uma produção temporalmente mais ampla, distintamente da revisão sistemática de literatura. Assim, construiu-se um estado da arte (Cadena-Iñiguez, 2017) sobre governança, aportando conceitos historicamente relevantes sobre o tema. A ideia de basilar dá-se pelo referenciamento constante de textos e obras aos autores que produziram sobre governança entre as décadas de 1980 e 1990. Essa revisão continua trazendo autores mais contemporâneos que possuem grande impacto na literatura de governança moderna. Adicionalmente, a análise documental se faz necessária para abranger sentidos de governança que são trazidos em relatórios de organismos internacionais e nacionais e manuais de governança em diferentes esferas de governo. Como fonte de pesquisa, utilizou-se as bases de dados Scopus, Portal de periódicos Capes e Google Scholar. Como estratégia de pesquisa, buscou-se explorar os conceitos de governança constantemente citados e referenciados, analisando-se, também, as mudanças que o (poli)conceito sofreu ao longo do tempo.

Para a realização da análise da parte documental, buscou-se trazer os conceitos de governança contidos em documentos de diferentes Organizações Internacionais, mantendo foco na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, devido a sua importância no cenário internacional. Hoje, a OCDE é a organização encarregada pelos principais indicadores relacionados ao desenvolvimento, como educação, saúde, segurança e renda (OECD, 2020d).

O método de análise utilizado foi a análise de conteúdo. A análise de conteúdo tem uma boa fundamentação na obra de Bardin (2011), para quem a análise de conteúdo se baseia em um conjunto de técnicas que, através de uma análise sistêmica e objetiva, se destinam a entender a mensagem, da sua produção à sua recepção, a partir de indicadores, tanto quantitativos quanto qualitativos. Assim, o foco da análise está na comunicação, da interpretação da mensagem que se transmite, a partir das inferências que podem ser produzidas a partir dessa mensagem, seja de comunicação oral ou escrita, intercalada entre a objetividade e a subjetividade (Triviños, 1987; Bardin 2011). São etapas da análise de conteúdo a pré-análise, que é a reunião do material a ser analisado; a descrição analítica, como a codificação a classificação e a categorização; e a interpretação referencial, a partir da análise das inferências possíveis (Bardin, 2011; Triviños, 1987).

Em relação à escolha dos documentos, foram analisados documentos produzidos por diferentes Organizações Internacionais, para entender as similaridades e diferenças nas abordagens de cada órgão. No caso do Banco Mundial, foram coletados os relatórios da década de 1990, que criam a visão de “boa governança”. Do BID e do PNUD, foram levantados documentos mais recentes que tratam de governança, encontrados no site de cada instituição. Em relação aos documentos produzidos e contidos no site da OCDE, foram coletados documentos de diferentes países latino-americanos e um relatório de abrangência mundial, para analisar as diferenças que existem entre as diretrizes gerais da instituição e as diretrizes direcionadas aos países da América Latina. Foram analisados documentos dos seguintes organismos:

- a. Banco Mundial (BM): *Governance and development* (World Bank, 1992); e *World Development Report 1993. Investing in Health* (World Bank, 1993);
- b. Banco Interamericano de desenvolvimento (BID): *Gobernanza de la salud digital* (BID, 2020);
- c. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD): *Gobernanza, democracia y desarrollo en ALC* (PNUD, 2022a); e
- d. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): *Towards more effective and dynamic public management in Mexico* (OECD, 2011); *Costa Rica: Good Governance, from process to result* (OECD, 2015); *Digital Government in Chile* (OECD, 2016); *Integrity review of Peru: enhancing public sector integrity for inclusive growth* (OECD, 2017a); *Brazil's Federal Court of Accounts: insight*

and foresight for better governance (OECD, 2017b); *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe* (OECD, 2020a); *Digital Government in Mexico: Sustainable and Inclusive Transformation* (OECD, 2020b); e *Going Digital in Brazil: OECD reviews of digital transformation* (OECD, 2020c).

A apreciação dos conceitos e sentidos de governança é feita a partir da análise de discurso, por condenar a ideia de que “a linguagem é simplesmente um meio neutro de refletir, ou de descrever o mundo”, mas sim “uma convicção da importância central do discurso na construção da vida social” (Gill, 2002:244). Fiorin (2000) propõe que os textos podem ser analisados de duas maneiras: a partir de seus elementos sintáticos e semânticos, que são incumbidos de trazer sentido ao texto; e a partir do discurso, que revelam aspectos históricos e culturais, que conseguem ser situados em relação a outros textos. Já Gill (2002) classifica a análise do discurso em quatro tipos de análises: a produção do discurso; a linguagem produzida; o discurso como ação; e como o discurso se estrutura teoricamente.

A análise decorrente entre a literatura e as diretrizes das OIs indicou a discrepância que existe entre a literatura de governança e a indicação da governança através de mecanismos (de controle) para os países do Sul Global. Por isso, houve a necessidade de se apresentar, de maneira mais aprofundada, o Sul Global como categoria epistêmica de novas lógicas geopolíticas, que reafirma a necessidade de pensar outros caminhos de gestão pública para o desenvolvimento. A reflexão feita sugere que novas teorias e novas práticas devem emergir no contexto do sul global, tomando-se a literatura decolonial como impulso para a criação de alternativas para o desenvolvimento dos países do Sul Global. Nesta pesquisa, apresenta-se a Inteligência Pública como uma dessas alternativas para o desenvolvimento.

1.2. Fundamentação

A gestão pública tem que lidar com problemas cada vez mais complexos e cheios de incerteza, chamados pela literatura de *wicked problems* (Head, 2019, 2022; Weber & Khademian, 2008). Para lidar com esses problemas que exigem abordagens cada vez mais transdisciplinares e mais transversais, é preciso elaborar uma verdadeira trama que engloba diferentes áreas do conhecimento para a construção de uma nova proposta. São categorias estruturantes da Inteligência Pública o desenvolvimento; a sociedade de risco; a instrumentação da ação pública; a teoria ator-rede; e a abordagem tecnológica na contemporaneidade.

Optou-se por trabalhar uma visão mais ampla de desenvolvimento, que não se limitasse a adjetivos tão costumeiros. Por isso, foram escolhidos três pilares que acolhessem os princípios básicos de inclusão, sustentabilidade e democracia. Esses três pilares abrangem e resumem os elementos necessários para a promoção de um desenvolvimento preocupado com o bem-estar social, com a justiça social e com a equidade. O desenvolvimento precisa ser inclusivo para assegurar que todos tenham acesso às mesmas oportunidades e possuam os mesmos direitos. O desenvolvimento precisa ser sustentável para garantir a existência de um mundo que possa ser habitável, com responsabilidade ambiental para todos e que seja possível manter os padrões de desenvolvimento a longo prazo. E o desenvolvimento precisa ser democrático para possibilitar a interlocução entre governo e sociedade, com cidadãos construindo, conjuntamente com os outros setores, as ações públicas, em todas as etapas de construção das ações governamentais, imprimindo a suas necessidades e desejos.

Assim, a promoção de alternativas para a promoção do desenvolvimento perpassa a ideia de estruturação contínua e longa, a partir de abordagens transversais e intersetoriais, que pedem por mecanismos de participação social e construção coletiva, tendo, assim, o futuro como elemento chave para a consolidação de novos caminhos. Desta forma, as ações públicas são constituídas em redes sociotécnicas, que integram elementos que são fundamentais para a promoção do desenvolvimento. Da mesma maneira, é necessário a manutenção do sistema Terra para que as pessoas tenham condições mínimas de subsistência. Inegavelmente, o planeta passa há décadas uma forte influência da ação humana na natureza, que modificou a relação que existe entre a sociedade e o meio natural, tendo a tecnologia como elemento mediador dessa relação socionatural. Essa rápida transformação social é abordada por diferentes teorias das ciências naturais e das ciências sociais, na qual destacam-se duas, que relatam a exploração desenfreada de recursos – o antropoceno e a sociedade de risco. O antropoceno seria uma nova era geológica marcada pela interferência do homem no meio natural, especialmente com a modernidade/modernização, modificando-o profundamente (Crutzen & Stoemer, 2000). O Antropoceno não deve ser entendido como um conceito apolítico, já que foram as escolhas desvinculadas com uma agenda de compromisso com o bem-estar social e com o planeta que são sentidas na contemporaneidade (Giatti & Maksud, 2023; Hirschfeld, 2020; Baskin, 2019). A sociedade de risco, por sua vez, aborda as consequências da modernidade/modernização, em que é inevitável enfrentar as consequências da industrialização europeia, que influem nos desastres ambientais. O risco na contemporaneidade é fabricado, não natural, e também invisível. Assim, a sociedade de risco é marcada pela globalização, pela distribuição dos riscos

mundialmente, pela incerteza, social e ambiental e pelo cenário de constante ameaça (Beck, 1992, 2009; Bosco & Ferreira, 2016).

A ancoragem sociológica se dá através da sociedade de risco (Beck, 1992), por ser uma teoria que integra sociedade, tecnologia e natureza nas transformações sociais que são inegáveis neste princípio de século. A sociedade de risco aborda uma visão direcionadora para uma abordagem que foque no futuro, e não no passado. A partir da condição de reflexividade da segunda fase da modernidade, entender que o risco é algo intrínseco ao processo de tomada de decisões é fundamental. Entender risco na gestão pública a partir da abordagem da sociologia do risco, então, é transacionar de uma gestão focada em ‘apagar incêndios’ para uma que reconheça o longo trabalho que existe pela frente, estando pronta para lidar com os novos desafios.

Dentro dos desafios da sociedade de risco, está a intermediação entre sociedade e natureza, que é colocada como um propósito tecnológico. A tecnologia assume um papel não passivo dessas relações, já que não se estrutura como elemento-meio, mas como mediador (Latour, 1994) das relações, construídas como rede, já que as relações não consistem somente na interação entre humanos com outros humanos, mas consistem em conexões feitas com outros objetos (Latour, 2012). Assim, adotou-se a Teoria do Ator-Rede tanto como elemento teórico como elemento metodológico, como forma de mapeamento dos atores que compõem a prestação dos serviços públicos, tema abordado no último capítulo da tese.

Considerando os artefatos tecnológicos que permeiam o cotidiano, a abordagem escolhida pode ser considerada pós-fenomenológica, observando quais são as relações que se estabelecem entre as tecnologias e seus usuários, buscando entender como as tecnologias intermediam as relações que os seres humanos estabelecem com o resto do mundo (Rosenberger & Verbeek, 2015a, 2015b). Essa abordagem representa um passo a mais na teoria de Bruno Latour, conseguindo incorporar instrumentos e ferramentas tecnológicas que são pensadas, desenvolvidas e utilizadas olhando as relações existentes entre atores intra- e extragovernamentais.

A construção de instrumentos baseados em Inteligência Pública tem como conceito estruturante a instrumentação da ação pública, olhando a partir das práticas e das técnicas utilizadas para operacionalizar a ação pública, uma forma de ver a política com outros olhos e com a interação de outros atores. Isso permite uma visão mais ampla, desde outros ângulos,

formando esquemas de interpretação únicos (Lascoumes & Le Galés, 2007;2012b; Sarmiento, 2012; Ageeri & Labatut, 2001).

Assim, a fundamentação teórica da tese se desenvolve na definição dos pilares do desenvolvimento; no estabelecimento dos desafios oriundos da sociedade de risco para um novo modelo de gestão pública, a partir da construção de instrumentos de gestão como mediadores de uma rede formada por atores do Estado, da Sociedade Civil e do Mercado.

1.3. Conceituação

O segundo eixo estruturante da pesquisa, que aborda a Inteligência Pública como constructo teórico-metodológico, possui caráter exploratório, por ter “como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores” (Gil, 2008:27). Esta parte visa aprofundar o conceito de Inteligência Pública como constructo teórico-metodológico, a partir do artigo de Magda Lúcio e Marilson Dantas (2018) que trata de esmiuçar os objetivos e os fundamentos deste conceito emergente.

A ideia desenvolvida por Lúcio e Dantas (2018) é aqui ampliada e transformada, seguindo o propósito desta tese de fortalecer esse conceito e explorar as suas potencialidades para a gestão pública dos países do Sul Global atrelados a um projeto de desenvolvimento orientado a lidar com os desafios típicos da sociedade de risco. A partir dessa nova perspectiva desenvolvida, determina-se que a pesquisa é exploratória, já que a pífia literatura existente ainda é insuficiente para embasar hipóteses mais precisas (Gil, 2008).

Para a consolidação do conceito de Inteligência Pública, optou-se por trabalhar algumas categorias fundamentais: o conceito de inteligência; a interrelação entre tecnologia e democracia; a tomada de decisão baseada em evidência; redes sociotécnicas; e tecnologias de gestão. Explorar as possíveis relações entre essas categorias, juntamente com os conceitos explorados na fundamentação, auxilia na criação de algo novo, um caminho alternativo para o desenvolvimento do Sul Global. Importante comentar, também, que secundariamente espera-se que a pesquisa corrobore com o fortalecimento de uma epistemologia do Sul Global.

Gerring (2012) estabelece que existem quatro elementos nos conceitos empíricos: o termo; os atributos que definem o fenômeno; os indicadores que o vinculam ao mundo empírico; e os fenômenos que geram. De forma mais aprofundada, o cientista político

estabelece sete critérios para a formação de conceitos nas ciências sociais: ressonância, domínio, consistência, fecundidade, diferenciação, utilidade causal e operacionalização, que podem ser apreciados no quadro 2.

Quadro 2 – Critérios de conceitualização

1	Ressonância (resonance)	Familiaridade, uso normal; antônimos: idiossincrasia, neologismo, estipulação	Quão fiel é o conceito às definições existentes e ao uso estabelecido?
2	Domínio (domain)	Escopo	Quão claro e lógico é (a) a(s) comunidade(s) linguística(s) e (b) o terreno empírico que um conceito abrange?
3	Consistência (consistency)	Antônimo: derrapagem	O significado de um conceito é consistente em toda a obra?
4	Fecundidade (fecundity)	Coerência, profundidade, essência, fecundidade, tipos naturais, poder, real, riqueza, espessura	Fecundidade (coerência, profundidade, essência, frutífero, tipos naturais, poder, realidade, riqueza, corporalidade) Quantos atributos os referentes de um conceito compartilham?
5	Diferenciação (differentiation)	Contexto, espaço de contraste, perspectiva, ponto de referência, campo semântico	Quão diferenciado é um conceito de conceitos vizinhos? Qual é o espaço de contraste contra o qual um conceito se define?
6	Utilidade causal (casual utility)	Utilidade empírica, utilidade teórica	Que utilidade tem um conceito dentro de uma teoria causal e de um projeto de pesquisa?
7	Operacionalização (operationalization)	Medição	Como sabemos (o conceito) quando o vemos? Um conceito pode ser medido de forma fácil e sem problemas, ou seja, sem preconceitos?

Fonte: Gerring, 2012, p. 177, trad. nossa.

A ressonância tem relação com o conceito adjacente que se explora, se converge ou se choca com este conceito. Para Gerring (2012), quando não existe nenhum termo que consiga definir o fenômeno que se quer explorar, é necessária a criação de um novo termo. No caso, entende-se que a Inteligência Pública se choca com o conceito de governança, já que sua polissemia leva a diferentes interpretações que nem sempre são benéficas aos países. A preocupação aqui se reserva ao conceito de governança que ganha força no Sul Global, esvaziando o termo da sua principal característica como modelo de gestão horizontal (Osborne, 2010) para ganhar características de controle (Brasil, 2014). Se governança não contempla o fenômeno de criação de formas de ‘governança’ alinhadas com tendências de desenvolvimento inclusivas, sustentáveis e democráticas, estabelece-se a criação de um novo

termo, no caso, a Inteligência Pública, que confronta a visão colonialista de governança. O domínio se refere à área de abrangência (conceitual e física) que o termo se refere, ou seja, seu escopo. O conceito de Inteligência Pública ressoa na gestão pública e na governança voltada para o desenvolvimento nos países do Sul Global, já que adota uma posição decolonial e inovadora, preocupada com o presente e o futuro desses países em construir caminhos próprios e adequados para o seu desenvolvimento.

Para Gerring (2012), a consistência de um conceito depende da capacidade do conceito de significar a mesma, ou quase a mesma, coisa em diferentes contextos empíricos. Como a Inteligência Pública possui uma capacidade de adaptabilidade a diferentes contextos, mas ainda inserido na realidade do Sul Global, formando diferentes arranjos teórico-metodológicos, considera-se que é um conceito consistente. Importante destacar que a característica não é a adaptação de instrumentos de gestão oriundos de outras realidades, mas refere-se à construção de instrumentos, tecnologias e metodologias criadas a partir e desenhada para dos diferentes contextos, como soluções personalizadas, ou *tailored solutions* (Kjaer, 2014). A consistência se firma na proposta teórico-metodológica da Inteligência Pública, como espaço de criação destinado a fortalecer o Sul Global. No mesmo sentido, a fecundidade tem a ver com a coerência, a profundidade de um conceito, em como ele consegue descrever o máximo sobre uma parte do mundo empírico. Neste aspecto, a tese tem como objetivo consolidar esse conceito, de maneira a torná-lo denso teoricamente para sua aplicação empírica.

A diferenciação fala sobre a distinção do conceito de outros. Entende-se que a Inteligência Pública consegue se diferenciar dos conceitos de governança e do seu conceito antagonista, de *Business Intelligence*. A diferenciação é um dos temas abordados no quarto capítulo, que situa a Inteligência Pública em relação a outros conceitos que se propõem melhorar a gestão, como o e-governo, o governo aberto ou a governança participativa e colaborativa. Apesar de possuírem grande potencial para a melhoria da gestão pública, a implementação desses mecanismos encontra barreiras no mundo empírico e prático. Explora-se as limitações de aplicação desses conceitos no contexto brasileiro como forma de ilustrar essas barreiras. A Inteligência Pública usa de vários dos princípios que baseiam essas tendências de gestão citadas, entretanto, parte de uma nova perspectiva que a torna diferente em relação às demais.

Em relação à utilidade causal, um conceito deve se formar como um argumento de uma proposta mais ampla. A Inteligência Pública, por conseguinte, faz parte da argumentação de desenvolvimento do Sul Global. Parte da indagação da utilidade do conceito em uma pesquisa.

Neste sentido, a Inteligência Pública fortalece as propostas de teoria e práticas decoloniais, que fortalecem a ação do Sul Global como um projeto político que enxerga um novo caminho de desenvolvimento, a partir de ações locais destinadas a promover outras formas de promover um futuro viável e adequado à sociedade.

Por fim, a operacionalização é focada na medição, em como um conceito consegue analisado. “A tarefa de medição pode ser definida de forma restrita como ‘a atribuição de números a objetos ou eventos de acordo com regras’ ou, mais amplamente, como ‘o processo de ligação de conceitos abstratos a indicadores empíricos’” (Gerring, 2012, p. 156). A Inteligência Pública se firma com um estudo exploratório com o objetivo de ser um campo aplicável, de maneira a permitir a sua operacionalização e a sua atuação prática dentro da gestão pública. A parte da operacionalização do conceito é o foco do último eixo da pesquisa, desenvolvido a seguir.

1.4. Aplicação

Por fim, o terceiro eixo da pesquisa, conforme a figura 1 (p. 13), se concentra na interpretação da gestão pública como prática social e na aplicação de instrumentos e modelos de gestão e governança que sejam baseados em Inteligência Pública. Essa terceira ‘engrenagem’ é percebida a partir da instauração do período pandêmico, desde 2020, que traz novas concepções e novos questionamentos sobre a forma com que o Estado transforma direitos na forma de serviços públicos. A pesquisa é aplicada, com o intuito de lidar com problemas da gestão pública que impactam a vida do cidadão. Assim, destina-se a entender a conexão dos instrumentos baseados em Inteligência Pública, imbuídos de governança, na gestão pública. Como forma de interpretar a aplicação proposta, escolheu-se o caso da política de saúde, tendo em vista a importância da temática tratada para essa nova sociedade emergente. Portanto, a política de saúde, protagonizada, no caso brasileiro, pelo Sistema Único de Saúde, é incorporada à pesquisa.

A construção das políticas de saúde é importante no desenho estratégico para o desenvolvimento. No caso brasileiro, desde a Constituição de 1988, a saúde é vista como um direito, assegurada através da criação de um sistema único que é responsável por garantir esse direito na forma de serviços públicos. O SUS é o maior sistema de saúde público do mundo, estando à disposição de mais de 200 milhões de pessoas. Seus princípios constituintes são únicos, assegurando a descentralização, a integralidade da saúde e a participação social. Essas

diretrizes já indicam a complexidade de implementação da política de saúde, a partir da interação de diferentes atores, tanto na esfera governamental – por conta da estrutura federativa e da intersetorialidade na prestação da saúde pública –, quanto na esfera extragovernamental – com atores da sociedade civil e do mercado. Esses atores estão em constante disputa, já que atuam a partir de seus valores e de seus interesses que influenciam a gestão e a governança do SUS. Sua complexa estrutura, definida em diferentes níveis, como o nível regional, possui um dinamismo próprio, que, apesar de enfrentar os problemas de subfinanciamento, tentativas de privatização e do cerceamento de acesso às comunidades mais vulneráveis, constitui um sistema de saúde exemplo no mundo e na prestação de saúde pública (Lott, 2018).

Para entender o funcionamento do SUS e suas práticas, será feito o levantamento de dados a partir da pesquisa bibliográfica, da análise documental e da pesquisa de campo, consolidada principalmente a partir de entrevistas semiestruturadas. No caso em questão, o trabalho de campo é justificado para que se identifiquem melhores práticas, e ponto de gargalhos na prestação dos serviços de saúde.

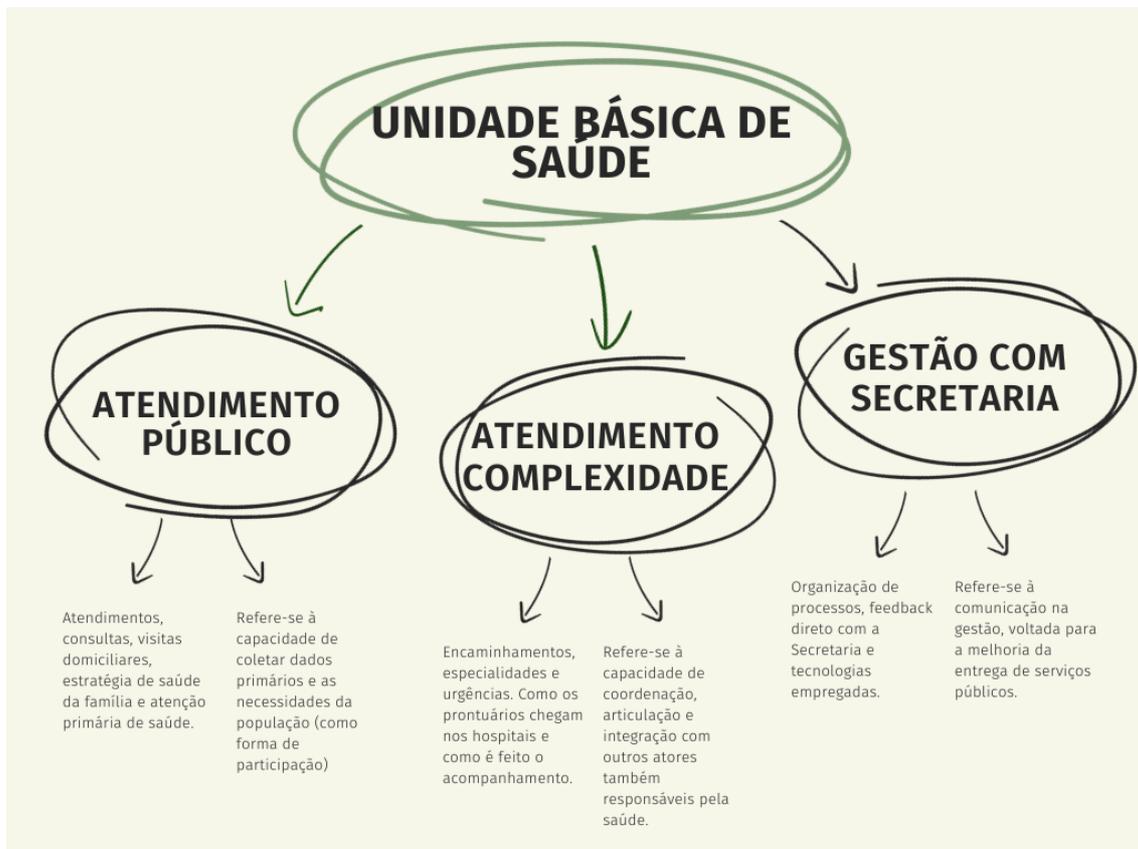
A pesquisa de campo se deu através da visita à Unidade Básica de Saúde (UBS) 8 de Taguatinga, região administrativa de Brasília, Distrito Federal, realizada entre janeiro e fevereiro de 2024. A escolha da experiência de saúde do Distrito Federal brasileiro se deu por três motivos. Primeiro, o Distrito Federal é a UF com o maior IDH do Brasil, segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil. Já Brasília ocupa o 9º lugar na lista das cidades com maior IDH no país. Entretanto, Brasília foi considerada, em 2018, a cidade com a maior concentração de renda do mundo (OECD, 2018b) e o DF possui a maior favela do país, Sol Nascente (Portela, 2023), o que mostra o nível de desigualdade da capital. Em segundo lugar, em relação à complexidade das relações federativas, o DF possui um caráter único, já que possui um nível federativo a menos, com o governo assumindo as competências estaduais e municipais, entretanto, possui outros desafios da cooperação federativa por conta pela Periferia Metropolitana de Brasília (PMB) abranger 12 municípios dos estados de Goiás² (CODEPLAN, 2014). Além, em terceiro lugar, a gestão de todos os hospitais do Distrito Federal tem sido feita pelo Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGES-DF), uma organização social destinada a atuar na saúde do DF, integrando os serviços prestados nas unidades de baixa, média e alta complexidade. Assim, a atenção primária do DF tem sido realizada pela Secretaria

² Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás.

de Saúde enquanto as atividades de média e alta complexidade estão sendo operacionalizadas pelo instituto.

A pesquisa de campo foi proposta para entender três dimensões da atuação das Unidades Básicas de Saúde: o atendimento ao público; o atendimento em complexidade; e a gestão junto à Secretaria de Saúde. O atendimento ao público pode ser entendido como uma capacidade descendente da UBS, formado através dos atendimentos e das visitas domiciliares. Entende-se que a UBS possui um papel democrático e estratégico fundamental, pois está em contato com as necessidades da população atendida e pode servir como instituição de coleta de dados que podem melhorar a prestação de serviços de saúde. Na capacidade ascendente, observa-se a relação entre a UBS e as unidades de atendimento médico de média e alta complexidade. Esse processo é feito através de encaminhamentos para especialistas e para atendimentos de emergência. Para uma boa prestação do serviço de saúde, é importante que a comunicação do atendimento em complexidade esteja bem alinhada. Por fim, a gestão junto à Secretaria de Saúde ressalta os problemas de gestão mais complexos e transversais, já que diz respeito ao uso de recursos, gestão de pessoal, estabelecimento de estratégias e planejamento e a integração da Unidade Básica de Saúde com o Sistema Único de Saúde como todo (figura 2).

Figura 2 – Dimensões analisadas em uma Unidade Básica de Saúde



Fonte: elaboração própria.

Aproveitando uma das estratégias da Inteligência Pública para sua operacionalização, foi feito o levantamento, mapeamento, classificação e análise das informações que já são produzidas pela Secretaria de Saúde do Distrito Federal que se são de acesso aberto. Entende-se que existe uma produção de dados que são direcionados à prestação de contas feitas aos órgãos de controle que acabam não sendo utilizados devidamente ou são subestimados para o processo de tomada de decisão.

Complementarmente, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores da área de saúde. Foram escolhidos um representante da Secretaria de Saúde do Distrito Federal e um representante do Ministério da Saúde, com o objetivo de entender as dinâmicas de gestão, os problemas do atual modelo e aspectos importantes a serem considerados na gestão em saúde. A escolha da entrevista semiestruturada é justificada por Quivy e Campenhoudt (1998, p. 193), ao considerarem como método adequado quando se quer fazer “a análise do sentido que os

atores dão às suas práticas e aos acontecimentos com os quais se vêm confrontados: os seus sistemas de valores, (...) as leituras que fazem das próprias experiências, etc.”.

Podemos entender por entrevista semiestruturada, em geral, aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa” (Triviños, 1987, p. 146).

O objetivo das entrevistas semiestruturadas é abordar os seguintes temas:

- i. A relação entre a governança e a gestão da saúde;
- ii. A dimensão da participação social na gestão da saúde;
- iii. A interação com outros atores;
- iv. A inserção da tecnologia na gestão da saúde;
- v. Quais são os novos desafios da saúde no contexto pós-pandemia; e
- vi. A coordenação, cooperação, integração e articulação com na esfera pública.

Como roteiro da entrevista semiestruturada, optou-se pelas seguintes questões, expostas no quadro 3:

Quadro 3 – Roteiro de entrevista semiestruturada

Roteiro preliminar de entrevista, a ser aplicado a gestores e profissionais da saúde
Dados gerais: Data da entrevista: Unidade em que trabalha: Nome da/o entrevistada/o: Cargo: Formação: Tempo na Secretaria de Saúde: Ocupa ou já ocupou cargo de gestão:
Apresentação da pesquisa: estou realizando essas entrevistas como parte da minha pesquisa de doutorado, que propõe novos instrumentos de gestão para países em desenvolvimento na entrega dos serviços públicos. Assim, essa entrevista se direciona a gestores e profissionais da saúde pública brasileira para entender quais são as dificuldades encontradas na gestão dos processos, a relação com tecnologias e como são incorporadas as necessidades locais.

Perguntas:

- a. Sobre a estrutura da sua unidade, você considera a sua unidade informatizada?
- b. A sua unidade possui um sistema próprio para registro de pacientes? O sistema foi fornecido pela secretaria? O sistema é intuitivo, fácil de mexer? Com que frequência ele é alimentado?
- c. Como é a relação com o hospital? É possível acessar as informações? Vocês ficam a par da situação do hospital? Diria que esse processo é transparente?
- d. Quando são feitas as visitas e os atendimentos, as informações coletadas são registradas em algum lugar e repassadas ou ficam só para controle interno?
- e. Na sua opinião, quais foram as principais mudanças enfrentadas por você e pela sua instituição depois da pandemia de Covid-19?
- f. Na sua opinião, as demandas da unidade de saúde são atendidas pela Secretaria de Saúde ou pelo Ministério da Saúde?
- g. Para você, o que é governança em saúde?
- h. Qual a sua maior dificuldade como profissional da saúde dentro do sistema público?
- i. Na sua opinião, qual o maior desafio do SUS?

Fonte: elaboração própria.

Por fim, a análise do material produzido, tanto de maneira primária quanto de maneira secundária, ajudou na construção de um panorama mais preciso de como a Inteligência Pública pode ser usada como estratégia epistêmica decolonial para discutir e realizar o desenvolvimento do Brasil e do Sul Global.

2. DESENVOLVIMENTO NO BRASIL E PARA PAÍSES DO SUL GLOBAL: AS PRÁTICAS CONTEMPORÂNEAS DE GESTÃO E GOVERNANÇA PÚBLICA PARA O DESENVOLVIMENTO

Os dilemas do desenvolvimento no Sul Global aparecem cotidianamente estampados nas páginas de jornais. Passados mais de 20 anos do novo século, os países que constituem o Sul desta organização política ainda lutam para melhorar sua performance de desenvolvimento, em relação aos países que ocupam o status de países desenvolvidos, entretanto, sem o devido êxito. Com enfoques maiores nos países que compõem a América Latina e os países do Oriente Médio e Norte da África (*Middle East and North Africa* – MENA), o debate sobre desenvolvimento têm recebido novos contornos, destacando o forte vínculo que ainda existe entre desenvolvimento e crescimento econômico e a ideia de desenvolvimento de uma perspectiva ocidental.

Apesar das distintas características, principalmente geográficas e políticas, os continentes acima citados possuem a colonização um elemento importante a se considerar em seus processos de desenvolvimento. Sem cair em generalizações, é um fato que o violento histórico de colonização que passaram a América Latina, o Caribe, a África e a Ásia criou novos e diferentes desafios a serem superados por essas comunidades. Cada país possui desafios muito únicos a serem superados para atingir patamares mínimos de bem-estar a seus cidadãos, entretanto, questões como desigualdade, vulnerabilidades e instabilidade política são aspectos comuns. A comunidade africana, por exemplo, só conseguiu desvencilhar-se dos laços (formais) de colonização, através da independência dos países, ao longo do século XX, enquanto a América Latina teve sua onda de independências das colônias no século XIX.

Aqui, o referente empírico para consolidar os desafios do desenvolvimento e a necessidade de novos modelos de gestão e governança para o desenvolvimento se espelham na experiência brasileira. O Brasil possui uma posição estratégica para se pensar o desenvolvimento como uma tendência ao invés de modelo (Pieterse, 2010). Localizado na América do Sul e, assim, componente da América Latina, o país integra o G20, grupo das 20 maiores economias do mundo, figurando na nona posição das maiores economias em 2024 (Bosa, 2024), e é membro-fundador dos BRICS. Apesar de uma certa prosperidade econômica que possui, de acordo com os dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o país ainda está na 87ª posição de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e, com um coeficiente de Gini de 48,9, é o 14º país mais desigual do mundo (PNUD, 2022b;

Estadão Conteúdo, 2023). Assim, o país reflete o paradoxo que acomete muitos países entre crescimento econômico e desenvolvimento.

Tentou-se, ao longo do texto, trabalhar as questões mais gerais que servem de obstáculos ao desenvolvimento no Sul Global e na América Latina, focando, quando possível, ao caso brasileiro. A riqueza de interconexões que podem ser estabelecidas entre as similaridades que enfrentam os países é enorme, entretanto, não é o foco desta tese. Observou-se, entretanto, que as evidências que estão presentes no caso brasileiro têm o potencial de serem expandidas a um quadro mais geral, tanto latino-americano quanto para o Sul Global, dimensões que o Brasil está inserido. Apesar de uma grande reflexão teórica que abarca uma pluralidade de cenários nacionais, as evidências empíricas se voltam mais para o particular caso brasileiro. É importante reconhecer que, para tal, é preciso haver um conjunto maior de evidências e reflexões que as contidas neste texto, que representa um ponto de partida para futuras pesquisas.

2.1. Abordagens do desenvolvimento e a ascensão do Sul Global: uma breve história

Os estudos do desenvolvimento ganham força no período pós Grandes Guerras, tendo certo protagonismo na segunda metade do século passado, quando os termos desenvolvimento e progresso substituem o termo civilização. Durante o período colonial e os séculos que seguiram, os países que eram colonizados, compostos por sociedades que eram entendidas pelos colonizadores como tradicionais e atrasadas, estavam longe de atingir os patamares civilizatórios mínimos das sociedades europeias, motivo pela qual deveriam ser subjugadas. Desta forma, o genocídio dos povos originários e o tráfico escravagista ocupavam uma nova posição de relativismo moral europeu coletivo em nome do progresso, para que esses povos atrasados pudessem atingir os padrões de europeização, através de um processo de homogeneização cultural, que iam de encontro com a existência de uma identidade nacional dos territórios colonizados (Césaire, 2006; Lucena Filho & da Silva, 2018, Boff, 2021). A substituição da ideia de civilização no século XX foi abandonada na segunda metade depois do mundo ocidental passar por processos que são incompatíveis com a ideia de civilização, como a ocorrência de duas grandes guerras, o uso de armas nucleares e a ascensão do fascismo e do nazismo, junto com um ideal de eugenia na Europa (Boff, 2021).

Assim, desenvolvimento substitui civilização e fica atrelado ao conceito de crescimento econômico. Entretanto, o parâmetro de desenvolvimento continua sendo em relação aos países europeus. Atrelar o desenvolvimento ao crescimento econômico vinculou a história do

desenvolvimento com a evolução do capitalismo, marcando o claro descompasso entre ‘desenvolvidos’ e ‘subdesenvolvidos’. A economia se torna o centro da geopolítica e a divisão de blocos regionais cresce nas teorias contemporâneas para a explicação de uma nova ordem mundial, marcada pelo contexto de Guerra Fria, encabeçada pelos Estados Unidos e a ex-União Soviética (Arraes, 2004).

Desta forma, as divisões político-econômicas se consolidam para explicar as condições de cada país. Durante o contexto da Guerra Fria, houve a divisão do mundo entre países capitalistas e socialistas. Em 1952, Alfred Sauvy aborda a existência de uma nova divisão, um terceiro mundo, que abrange os países subdesenvolvidos, que querem estar independentes do domínio Estados Unidos/União Soviética (Sauvy, 1952). Com a queda da União Soviética, utiliza-se mais a divisão entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, que traz uma conotação negativa em relação ao desenvolvimento. Da mesma maneira, a divisão entre países desenvolvidos e em desenvolvimento – ou em vias de desenvolvimento – também carrega essa carga pejorativa ao grupo de países que ainda sofrem com as consequências da colonização. Aprofundando o debate sobre as relações de poder e trabalho no mundo, Wallerstein (2005) consolida a ideia de Sistema-Mundo, tendo como palco o desenvolvimento do capitalismo, colocando as nações ricas, tidas como desenvolvidas, no centro (ou núcleo) do Sistema, enquanto os países em desenvolvimento ocupam a periferia e a semiperiferia do mundo. Essa ideia de centro e periferia do mundo também é trabalhada por Raúl Prebisch (1949), um dos maiores nomes do pensamento cepalino.

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, da criação da Organização das Nações Unidas e do início da Guerra Fria, protagonizada entre Estados Unidos e União Soviética, a geopolítica mundial se organizou de diferentes formas para além das estruturas hegemônicas promovidas pelas potências econômicas. Em 1961, por exemplo, surgiu o Movimento de Países Não Alinhados (MPNA), uma organização composta majoritariamente por países africanos e asiáticos que acabavam de passar pelo processo de emancipação e independência. Em 1955, durante a Conferência de Bandung (1955), 29 países africanos e asiáticos se reuniram para evitar que a Guerra Fria interferisse na região, bem como colaborar com os movimentos anticoloniais que insurgiam nos dois continentes, se afastando da influência das duas grandes potências. O marco do MPNA é 1961 quando, em Belgrado, foi realizada a sua Conferência de formação, com a participação de 26 países. Além de Cuba, país que se juntou à organização ainda na sua primeira década de existência, outros oito países da América Latina – Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Nicarágua, Panamá e Peru – se juntaram ao movimento

entre 1973 e 1983, conferindo maior soberania e autonomia a esses países com a entrada no bloco. Depois do fim da Guerra Fria, o movimento focou na promoção de relações multilaterais entre seus membros, servindo ainda como um movimento anticolonial e contra-hegemônico. Hoje, o movimento reúne 120 nações, representando mais da metade dos países membros da ONU e abrangendo mais da metade da população mundial (Ungerer, 2020; Brener, 1987; Albuquerque, 2020).

Também, no contexto da Guerra Fria, em 1964, foi criado, através da Declaração conjunta dos Setenta e Sete Países, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), o Grupo dos 77, uma coalização política para defender os interesses dos países do ‘terceiro mundo’, em relação ao seu desenvolvimento. A fundação do grupo teve grande influência do economista argentino Raul Prebisch, que, preocupado com o desenvolvimento latino-americano, recomendou que os países da região se juntassem com países africanos e asiáticos para promover o crescimento econômica das nações ‘menos desenvolvidas’. Hoje, o grupo conta com 134 países, almejando uma nova ordem econômica mundial, através da articulação entre si, a fim de promover a capacidade de negociação internacional de seus interesses econômicos coletivos (Ungerer, 2020; Padilla Torres, 2023).

É impossível não citar a experiência político-econômica contra hegemônica mais recente, que é a associação política BRICS, acrônimo de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. O BRICS fruto de uma cooperação Sul-Sul, quando Brasil, Rússia, China e Índia, países membros de blocos econômicos regionais distintos, se articularam, em 2003 para fortalecer uma perspectiva econômica multipolar. A introdução da África do Sul no grupo se deu em 2010, e suas reuniões anuais sinalizam a formação de uma nova configuração geoeconômica Sul-Sul, menos ligada ao Norte Global (Medeiros & Mazat, 2019). A influência do grupo é crescente e transcendeu a esfera econômico-financeira para discutir aspectos importantes da agenda política internacional. Em 2023, o interesse nesse novo alinhamento político-econômico se destacou, quando mais de 20 países demonstraram interesse em integrar o grupo e com a introdução de seis novos membros (Argentina, Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã) a partir de 2024. Com a introdução dos novos membros, o BRICS+ reunirá 46% da população mundial e 36% do PIB mundial (Oliveira, 2023; Prazeres, 2023; Medeiros & Mazat, 2019; Silva, 2014).

As diferentes classificações dos países no mundo aparecem por conta das teorias utilizadas ou das abordagens escolhidas. Entretanto, aos poucos, essas expressões de caráter negativo vão entrando em desuso (Khokhar & Serajuddin, 2015), dando espaço à criação do

Sul Global como um projeto político (Ballestrin, 2020). Luciana Ballestrin explica que, dentro das classificações que investem nas expressões ‘terceiro mundo’ ou ‘em desenvolvimento’, prevalecem as noções de desenvolvimento econômico e modernidade, e que considerar os povos do Sul como não modernos ou não desenvolvidos. Também, a expressão terceiro mundo perde força com o fim da bipolaridade da guerra fria, abrindo espaço para outras denominações (Visentini, 2015). Na esteira do pensamento decolonial, o uso dessa terminologia marca uma postura anticolonial, retomando o brutal processo de colonização e imperialismo sofridos por esses países. Segundo Ballestrin (2020), o Sul Global surge como um projeto político, a mais expressiva alegoria, que representa uma alternativa ao modelo neoliberal de globalização e que remarca as disputas anticoloniais.

Para Dirlik (2007), a utilização do termo Sul pode ser rastreada à década de 1970, para referir a um conjunto de países que não conseguiram atingir nem o desenvolvimento político nem o desenvolvimento econômico planejado tanto pela modernidade capitalista quanto pela modernidade socialista, o que remetia ainda à ideia de um terceiro mundo. Com a queda da influência dos governos socialistas no mundo, emerge uma única hegemonia de influência política e econômica que se espalha junto com a globalização – o neoliberalismo. Assim, o Sul surge para marcar essa dicotomia Norte/Sul promovida modernidade neoliberal, a partir de uma nova alternativa que entende e quer combater as iminentes crises econômicas e ecológicas. Um importante marco para a denominação Sul Global é o projeto do PNUD *Forging a Global South*, de 2004, em que encoraja a cooperação Sul-Sul em um novo paradigma de desenvolvimento (UNDP, 2004; Dirlik, 2007).

A lógica neoliberal implantada no Sul desde a década de 1990 redesigna um conceito colonial de que o Sul (atrasado e emergente) precisa de ajuda do Norte (desenvolvido) – composto por países e instituições –, de acordo com seus termos. Em um novo processo de reconhecimento de lutas e capacidades, a resposta do Sul é a construção de novos caminhos para o futuro que rompam com essa lógica de dominação, a partir de mecanismos de cooperação e de nova produção de conhecimentos (Dirlik, 2007; Levander & Mignolo, 2011; Ballestrin, 2020). Para Levander e Mignolo (2011, p. 3, trad. nossa), “O ‘Sul Global’ não é uma entidade existente a ser descrita por diferentes disciplinas, mas uma entidade que foi inventada na luta e nos conflitos entre a dominação imperial global e as forças emancipatórias e decoloniais que não concordam com os desígnios globais”.

o Sul representa essa força contrária, um movimento contra inércia hegemônica, diz-se um projeto geopolítico, não se estabelecendo uma relação de países que compõe o Sul. Trata-

se de marcar uma posição subalterna nas relações de poder (Gržinić, 2011; Kloß, 2017). Nesta perspectiva, podem se estabelecer o Sul no Norte, identificando aqueles que se sentem à margem das relações de poder, seja político, econômico ou de conhecimento.

O processo colonialista e imperialista deixou marcas profundas no Sul Global, que não devem ser ignoradas para entender e diferenciar das necessidades do Norte Global. Enquanto o Norte se desenvolvia, economicamente e tecnologicamente, às custas dos recursos do Sul Global, o Sul enfrentava questões muito próprias aos países colonizados, como a onde de governos militares, tanto na África quanto na América Latina, entre os anos 1960 e 1980. Segundo Teichman (2016), na metade da década de 1970, um terço os países do Sul Global enfrentavam governos militares, aumentando a proporção para 2/3 na metade da década de 1980. Assim, a fragilidade democrática e instabilidade política é uma grande questão comum ao Sul. A colonialidade, que está na base da produção de conhecimento global (Betancur et al., 2023), na noção de bom senso e na construção política, impregna os campos e as práticas do conhecimento, que “produzem, reproduzem o racismo, o patriarcado, o capitalismo e a depredação da natureza” (Suárez-Krabber, 2016, p. 1).

Importante notar que o Sul Global não é um bloco, muito menos coeso, atrás dos mesmos objetivos. Para Visentini (2015), o Sul Global é uma forma de despolitizar o conceito de terceiro mundo e que o Sul Global não tem uma agenda positiva, mas sim negativa: o que não é o Norte é o Sul. Assim, esse grupo muito diverso internacionalmente não defende uma pauta em comum. Entretanto, sair da perspectiva bipolar não é fácil, já que fora da ideologia neoliberal e da competitividade do modelo econômico, não existem outras alternativas para construir o desenvolvimento ou questioná-lo (Ballestrin, 2020).

Neste sentido, Dados e Connell (2012) pontuam que a expressão Sul Global traz destaque às relações geopolíticas mundiais de poder, diminuindo o foco no termo desenvolvimento e nos diferentes arranjos culturais que marcam os países inclusos nesta categoria. A modernidade e a modernização deixam de ser a métrica que condicionam os países à condição de atraso, através da incessante busca pelo desenvolvimento, ao mesmo que emerge a principal questão que deve ser debatida, que são as relações de poder.

A perspectiva do Sul global reconhece a pluralidade dos atores e dos membros que compõem este bloco, afastando a binaridade das classificações e afasta a noção clássica de desenvolvimento vinculada ao crescimento econômico. Portanto, a expressão Sul Global é a predominantemente utilizada nesta tese, que defende novos arranjos na organização mundial

para a promoção do desenvolvimento dos países, em defesa de novas compreensões de desenvolvimento, compromissadas com os ideais de inclusão, sustentabilidade e democracia.

A retomada de uma perspectiva contra hegemônica, que atravessa o conceito de desenvolvimento defendido pelo Norte Global permite entender o desenvolvimento de uma perspectiva mais holística, integral, não focada na performance econômica, nem estabelecida de maneira linear. A ideia de estágios do desenvolvimento se deve muito ao pensamento de W. W. Rostow (1971), que, em *The Stages of Economic Growth: a Non-Communist Manifesto*, Rostow estabelece, como mecanismo didático, os cinco estágios do crescimento das economias na modernidade: a sociedade tradicional (*traditional society*), em que a produção era caracterizada por uma estrutura tecnologicamente limitada; as pré-condições para a decolagem (*preconditions for take-off*), um período de transição entre as sociedades tradicionais e a modernidade; a decolagem (*the take-off*), quando não há mais resistência ao progresso econômico, com ênfase na modernização e no desenvolvimento tecnológico; o caminho para a maturidade (*drive to maturity*), em que o crescimento é flutuante, porém, contínuo, a tecnologia é constantemente aprimorada e a economia já está em condições de competir internacionalmente, com produção interna de bens anteriormente importados; e a idade do alto consumo em massa (*age of high mass-consumption*), autoexplicativa, em que o consumo não é mais para a subsistência, mas para a obtenção de bens e serviços duradouros.

Apesar dos esforços de Rostow (1971) de destacar a generalização da sua teoria, que deveria considerar os contornos culturais e individuais de cada país, os estágios do crescimento foram postos como as etapas para o desenvolvimento. Entretanto, essa forma de desenvolvimento linear, posto em etapas, somente funcionou para os países do Norte Global, que apresentaram seus processos iniciais de desenvolvimento e crescimento econômico nos inícios da modernidade e da revolução industrial. O colonialismo e o imperialismo se confundem com a história do mundo e do desenvolvimento, impulsionando os países do Sul a sempre ocupar a posição de periferia da economia global. Ao estudar o desenvolvimento dos países do Norte e do Sul Global, por exemplo, o economista sul-coreano Ha-Joon Chang (2002) mostra que o processo de desenvolvimento dos países do Norte é diferente da fórmula de desenvolvimento que estes apresentam para os países do Sul que querem alcançar esses parâmetros de crescimento econômico. Para Chang, os países desenvolvidos não se valeram das instituições nem das práticas que encorajam para se desenvolver, nem divulgam como o processo de colonização os favoreceu para chegar nos patamares atuais de desenvolvimento e crescimento econômico.

Grande parte do que difere o desenvolvimento no Norte e no Sul é a história. A pobreza no Sul Global é um sintoma de como esses países foram inseridos na economia global (Bush, 2007). A democracia é frágil devido ao processo relativamente novo de independência ou as rupturas democráticas incentivadas pelos países imperialistas (Teichman, 2016). Até a respeito com os biomas locais é diferente (Suárez-Krabber, 2016). O Sul Global não teve chance de se desenvolver como o Norte (Dados & Connell, 2020), mas busca alternativas para promover o crescimento econômico e o bem-estar social através de novos arranjos próprios, fora das relações comerciais de poder tradicionais.

Há, atualmente, a perpetuação dos laços coloniais, que adotam uma nova roupagem e continuam a estigmatizar os países do Sul a alarmantes níveis de pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em nome do progresso e do crescimento econômico. Ao se trazer uma perspectiva decolonial para os estudos do desenvolvimento e da gestão pública, novos arranjos, baseados na cooperação, na integração e na articulação de atores, e novos contornos ao conceito de desenvolvimento almejado por este grupo de nações emerge, possibilitando novos caminhos para uma sociedade mais inclusiva, sustentável e democrática.

2.2. A história do desenvolvimento na América Latina: do colonialismo até hoje

A América Latina se destaca nos estudos sobre desenvolvimento por dois fatores interessantes. Primeiro, foi o primeiro bloco de países colonizados que logrou atingir (formalmente) a sua independência, ainda no século XIX. Segundo, foi o primeiro continente geopolítico colonizado a criar uma escola de pensamento próprio sobre desenvolvimento: a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) (Love, 1996).

Apesar da América Latina apresentar características físicas distintas em sua vasta extensão territorial, existem elementos em comum que permitem estudá-la como um bloco. A história do colonialismo na América Latina e no Caribe se monta a partir de sucessivas invasões europeias no continente, tendo como destaque a chegada dos espanhóis e dos portugueses, pioneiros nas incursões em busca de novos caminhos para a Índia. Porém, não se pode olvidar a presença de franceses, holandeses e ingleses nos territórios da nova América.

A colonização dos povos originários latinos foi brutal. Na primeira fase da colonização, em um processo mercantilista de busca por metais, a introdução dos conquistadores ibéricos resultou no maior massacre demográfico da história, não só pelo conflito bélico instaurado entre colonizados e colonizadores, mas também pela introdução de novas doenças que não existiam

no continente antes da chegada dos europeus, estimando-se que quase 90% da população original foi dizimada (Denevan, 1992). Após, a exploração da mão de obra local e o tráfico de escravos no oceano atlântico (entre os séculos XVI e XIX) marcam a consolidação dos europeus no continente, a partir de produção artesanal e agrária que visava atender aos interesses e às demandas das metrópoles (Donghi, 1998). É sempre importante destacar que a violência da colonização e da escravidão no continente. Essas marcas afetam as relações sociais até hoje, deflagrando processos de racismo, de uma errônea e falsa noção de superioridade de alguns setores da elite, na falta de reconhecimento de território e de direitos dos povos originários, entre outras questões.

Com o esgotamento deste modelo econômico que vigorou entre metrópoles e colônias, novas organizações mercantis foram pensadas. Neste sentido, o fim da escravidão, impulsionado por uma postura ativa pelo fim da comercialização de escravos por parte da Inglaterra, teve como objetivo a criação de um novo mercado consumidor da produção manufaturada europeia (Donghi, 1998). No século XIX, ocorre o processo de independência de quase todos os países latinos, a maioria vindo a acontecer ainda na primeira metade do século. Esse processo se deu por um desejo de romper com as coroas ibéricas, aproveitando que os governos de Portugal e Espanha se encontravam fragilizados com a chegada de Napoleão Bonaparte nesses países colonizadores. A vontade de se tornar independente não foi unânime, visto que grande parte das elites não queriam mudar o sistema em que estavam inseridas. Entretanto, as revoltas populares foram expressivas, e culminou na libertação dessa estrutura colonial de mais de 300 anos. No entanto, a emancipação política decorrente dos processos de independências dos países da América Latina não significou necessariamente emancipação econômica (Koling, 2007). É possível dizer que os anos que seguiram a independência dos países da América Latina não se assemelham, em termos de crescimento econômico, aos países ocidentais, que, hoje, são vistos como ‘desenvolvidos’ (Bértola & Ocampo, 2010).

Os ideais liberais e positivistas foram incorporados pelas elites latino-americanas, que viam a civilização, relacionada aos costumes e comportamentos europeus, como superioridade e a barbárie, relacionada à existência indígena e negra, como inferioridade. No México, o positivismo (que reforçava as liberdades individuais e as propriedades privadas) foi a marca do governo de Porfirio Díaz, que via no progresso científico o caminho para o desenvolvimento de uma economia nacional (exportadora primária), que priorizasse as *haciendas* em detrimento aos *ejidos*, associados à ideia de barbárie. O mesmo aconteceu na Argentina, no governo do Domingo Sarmiento, que, pós *caudillismo rosista*, rechaçava a herança colonial espanhola para

a introdução dos meios de produção e de costumes mais europeus e americanizados (Koling, 2007).

No campo econômico, foi a teoria de David Ricardo, das vantagens comparativas, que predominou o pensamento dos países recém-emancipados. Não obstante, o formato agroexportador dos recém-constituídos Estados latino-americanos limitava a inserção deles na economia internacional, recebendo crítica das duas correntes teóricas latino-americanas se surgiriam ao longo do século XX (Koling, 2007).

No século XX, a história do desenvolvimento e do crescimento econômico latino-americano é marcada por uma sucessão de fatos históricos e teorias que moldam o contexto atual. O início do século XX é marcado no continente pelo livre comércio e pela exportação de commodities pelos países. A região atravessa um período de crescimento econômico, especialmente entre 1914 e 1945. Com a crise econômica de 1929, que marca o início da era conhecida como Grande Depressão, o mercado internacional é afetado, impactando a economia latino-americana. Apesar da crise de 1929 mostrar uma falha no sistema econômico de crescimento, a crise não mudou em nada as estruturas sociopolíticas da época. O sistema de exportações primário, que remarcavam a desigualdade, se perpetuou através da manutenção das elites locais no poder, que não tiveram a sua classe alterada (Bértola & Ocampo, 2010; Curvale & Pérez-Arrobo, 2022). O cenário de insegurança econômica gerou uma instabilidade política e social na América Latina, que, sob a ótica da crise do Estado, resultou em golpes de Estado em 19 países nos anos 1930 (Curvale & Pérez-Arrobo, 2022). Essa seria a primeira onda de golpes cívico-militares do século XX.

A crise econômica de 1929 levou os países latino-americanos, mesmo aqueles com tradições mais liberais, a adotar medidas de proteção econômica e a introduzir instrumentos mais fortes de ação estatal para garantir políticas de exportação. Assim, desde a década de 1930, os países latino-americanos implementaram uma série de medidas protecionistas em campos estratégicos. O Estado foi o ator que atuou – e atua – em promover a economia e criar condições de concorrência com o setor privado (Serrano, 2010; Rangel & Garmendia, 2012; Rodriguez, 2009; Boff, 2021; Cardoso & Faletto, 1975).

Neste contexto de alta instabilidade surgem dois movimentos para explicar o desenvolvimento latino-americano. O primeiro é o do pensamento periférico, baseado nas colocações de Raúl Prebisch, que se consolidam com a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), criada em fevereiro de 1948. O segundo movimento

teórico do desenvolvimento da América Latina vem com a teoria da dependência, uma teoria desenvolvida entre os anos 1960 e 1970 que entendia que os países latino-americanos ocupavam, forçadamente, uma posição de exportadores de bens primários para as suas ex metrópoles já desenvolvidas e industrializadas (Marini, 2000; Santos, 2011). Dentro do pensamento estruturalista cepalino, há um questionamento sobre o *laissez-faire* e a constituição das vantagens comparativas, estabelecendo que estes mecanismos reproduzem o caráter exportador primário dos países periféricos e industrial dos países centrais. Os teóricos da dependência vão além da discussão de cunho meramente econômico, entrelaçando outras variáveis, como economia, história e política, à condição de periferia dos países latino-americanos. Entretanto, os teóricos da dependência viam duas vias para o desenvolvimento: na primeira, a dependência seguiria a ponto que causaria o crescimento dos países latino-americanos; na segunda, somente uma ruptura da dependência causaria o desenvolvimento (Koling, 2007).

O desenvolvimento do pensamento estruturalista, conceito chave da CEPAL, se baseia na necessidade da transição de uma economia baseada na exportação da produção primária (agrícola), que condenaria sempre os países na posição de periferia da economia global, para uma economia industrial, impulsionada inicialmente pela substituição de importações (Hage, 2013). A CEPAL consolidou a ideia de que os problemas do desenvolvimento da América Latina foram causados pelo padrão da divisão internacional de trabalho. Para romper com esse ciclo, Prebisch defendia que a autonomia dos países latino-americanos viria com o processo de industrialização (Presbich, 1949; Fernández & Brondino, 2019). Industrializar seria, portanto, manter a riqueza do Sul no Sul. Segundo Hage (2013:116), o grupo estruturalista brasileiro, formado por Celso Furtado, Luís Pereira e Aníbal Pinto, entenderam que “a distorção a favor do Norte significava, com o tempo, a depreciação do valor dos produtos tropicais e o encarecimento dos manufaturados. Por tanto, aquilo era transferência de riquezas da periferia para o centro que provinha desde o século XIX”.

Já, segundo a teoria da dependência, economia e relações sociais andam juntos. No histórico latino-americano, as elites que se formaram são reflexos das classes dominantes europeias e norte-americanas, defendendo, assim, a manutenção da condição de dependência desses países para continuarem a exercer o seu poder (Hage, 2013). A teoria da dependência teve grandes pensadores, como Ruy Mauro Marini, Theotônio dos Santos, André Gunther Frank, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto. A teoria parte da visão de uma clara Divisão Internacional do Trabalho, em que os países colonizadores e industrializados ocupavam uma

posição central, de exportadores de bens de consumo e tecnológicos, enquanto os países colonizados e recém independentes ocupariam a periferia, na produção de bens primários para atender aos interesses dos países ricos nessa relação de dependência (Frank, 1991; Santos, 2011; Marini, 2000). De acordo com Cardoso e Falleto (1975), na década de 1950, os países latino-americanos possuíam condições econômicas favoráveis para adentrar a uma nova era: mercado interno que acomodasse o consumo de produtos industriais; base industrial de bens leves de consumo e alguns itens de exportação consolidados; farta fonte de divisas, oriundas dos meios de produção agropecuários e mineiros; fortes estímulos para o crescimento econômico; e taxa satisfatória de formação interna de capitais. Assim, o desenvolvimento, baseado em uma perspectiva econômica, seguiria o seu caminho natural, baseado na absorção de tecnologias que promovessem a diversificação e o aumento da produção, bem como uma política de investimentos estatais, para criar condições estruturais que absorvessem essa diversificação. Entretanto, este caminho natural não se seguiu, por diferentes e diversificadas razões em cada país. Kolling (2007) aponta as críticas de Paulo Nogueira Batista Júnior e Theotônio dos Santos feitas ao texto Dependência e Desenvolvimento, de Cardoso e Falleto, evidenciando como o caráter conformista do desenvolvimento dependente, que abrange, de forma pessimista, os limites do desenvolvimento dos países latinos, que continuariam dependentes.

De toda forma, a implementação de uma economia estruturalista chegou a ser implementada nos países, mas o conturbando cenário político que se desenvolveu entre os anos 1960 e 1980 não promoveu as grandes mudanças socioeconômicas que eram almejadas. É importante retomar ao cenário político que passou o mundo e a América Latina. Em 1959, a Revolução Cubana se transforma um marco que confronta o modelo econômico capitalista na região, pondo um alerta na rápida maneira com que se difundia o pensamento marxista e socialista.

Como forma de manter longe os países latino-americanos de um pensamento socialista, ainda mais impulsionado pela Revolução Cubana, muitos países sofreram golpes militares entre 1950 e 1970, que tiveram como ‘apoio político’ explícito norte-americano, com este mote de erradicação do pensamento social. Essa movimentação internacional, que ficou conhecida como Operação Condor, não visava apenas uma limpeza política, mas uma erradicação do pensamento e da cultura dos movimentos de esquerda. Por exemplo, o golpe militar no Chile em 1973 promoveu a reestruturação do modelo de desenvolvimento para um orientado para o mercado, em detrimento do modelo democrático que vinha sido desenvolvido por Allende (Laurell, 2016). Entretanto, a introdução de movimentos autoritários pela América Latina

perpetuou as regras e as relações de poder que foram impostas pelas nações colonialistas e imperialistas. Essas estruturas de poder somente foram possíveis por conta do apoio que tiveram das elites locais, que possuíam vantagens com esse modelo e que não estava disposta a perder seus privilégios. A militarização dos governos minou os pressupostos anteriores de desenvolvimento, com o desmantelamento e o esvaziamento da noção de Estado, e atrelando as decisões políticas cada vez mais com o capitalismo mundial (Hage, 2013; Serrano, 2010; Rangel & Garmendia, 2012; Rodriguez, 2009; Boff, 2021; Cardoso & Faletto, 1975).

Este processo de militarização vivido pelo Estado e pela sociedade civil tem a particularidade de ser transcendental, descrevendo em si um fenômeno de coincidências geográficas e, sobretudo, um estado da época que encontrou no “civil-militar” a sua originalidade. “Golpes de Estado que eclodiram cronologicamente e sintomaticamente na primeira metade da década de 1970: Bolívia, em 1971; Chile e Uruguai, em 1973; Argentina, em 1976. Deve-se levar em conta também que as ditaduras do Paraguai (desde 1954) e do Brasil (1964) provocaram, no início da década de 1970, uma mudança doutrinária no perfil repressivo existente desde então. desdobrado. O “golpe dentro do golpe”, no Brasil, 1968, e a promulgação, em 1969, da Lei de Segurança Nacional pelo governo Médici. O golpe de Estado foi o golpe de 1968, no Peru, em 1975. Naquele contexto repressivo, certamente não havia como esquecer o México, onde a intervenção policial-militar do governo de Gustavo Díaz Ordaz cobriu a vida de alguns Os estudantes mais necessitados reuniram-se na Plaza de las Tres Culturas, em Tlatelolco, em 1968. O mesmo aconteceu em 1971, quando Luis Echeverría governou, inaugurando com ele um período de intervenção radical na sociedade que teve como característica central o uso de exército e as suas táticas de guerra contra a sua própria população civil (Serrano, 2010, p. 179, trad. nossa).

Nos anos 1980, sem o apoio econômico antes existente, os regimes militares foram se enfraquecendo, acompanhado de outros fenômenos mundiais. A crise do petróleo causou uma grande onda de endividamento doméstico e internacional nos países. Na América Latina, que passava pelos primeiros passos do seu processo de redemocratização em muitos Estados, os países enfrentavam o aumento da dívida externa, que possuíam elevadas taxas de juro, e alta inflação. Assim, um novo modelo de desenvolvimento, baseado no neoliberalismo, foi apresentado – ou forçado – aos países latino-americanos. Essa agenda neoliberal, criada para trazer uma suposta estabilidade macroeconômica, pode ser dividida em dois momentos: o Consenso de Washington (1987-1997) e o pós-Consenso de Washigton (1997-2007) (Carvalho, 2022; Önis & Senses, 2005).

O Consenso de Washington representou um marco histórico da política latino-americana. Foi um conjunto de ajustes estruturais do governo sobre o lema da estabilização, da liberalização e da privatização (Bárcena & Prado, 2015), que aparece no contexto pós-Guerra Fria. A terminologia “Consenso de Washington” se refere à localização geográfica dos principais organismos responsáveis por essas alterações estruturais na região, que foi vendido

com um pacote de medidas com a finalidade de ajudar a recuperação latino-americana a partir da década de 1980, já que O Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e o departamento de Tesouro dos Estados Unidos da América eram sediados em Washington, DC (Carvalho & Doetter, 2022).

Os países latino-americanos enfrentavam uma verdadeira crise depois da década de 1980, chamada de década perdida. A dívida externa aumentava em taxas galopantes, juntamente com a inflação. Assim, para conter os problemas econômicos, os países latino-americanos tiveram que adotar a esse pacote de medidas neoliberais como condicionante para ter acesso às instituições de crédito internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, já que as instituições de Washington estavam preocupadas com a falta de estabilidade macroeconômica da região. Esse pacote de medidas incluía disciplina e reforma fiscal, privatização, abertura econômica para investimento estrangeiro e livre mercado, desregulamentação, liberalização financeira (ou a implementação de taxas de juros determinadas pelo mercado), diminuição do aparato estatal e, paradoxalmente, prioridade do gasto público em infraestrutura, saúde e educação (Aguiar Villanueva, 2015; Serrano, 2010, Rangel & Garmendia, 2012; Rodriguez, 2009; Boff, 2021).

Esse duro conjunto de políticas neoliberais que foram incorporados pelos países durante as décadas de 1980 e 1990 não contribuiu para melhorar a realidade social dos países, pelo contrário, contribuiu para um arrocho de investimentos e mudanças estruturais nas políticas sociais que resultaram no agravamento das desigualdades. Toma-se como exemplo o caso das políticas de saúde.

A introdução do Consenso de Washington foi acompanhada da publicação *World Development Report: Investing in Health*, do Banco Mundial, de 1993, um documento de orientação das políticas de saúde de acordo com os novos alinhamentos do Banco Mundial para a promoção do desenvolvimento. No documento, a organização defende que os sistemas de saúde deveriam oferecer serviços básicos, baseados em uma lógica de ótimo custo-benefício (*cost-effective*), destinadas somente à população mais vulnerável. A visão defendida na publicação do BM é que saúde é uma preocupação doméstica (*household*), e que deve ser tratada como uma responsabilidade individual e familiar. O financiamento da saúde, aqui, é orientado ao mercado, não se incentivando um financiamento público (Laurell, 2016; Carvalho, 2022; Önis & Sense, 2005).

A segunda fase do Consenso de Washington, o pós-Consenso, é marcado por um discurso mais brando em relação às políticas sociais. Ao longo da década de 1990, novos

estudos surgiram, apontando o sucesso das economias dos tigres asiáticos, com o fortalecimento das instituições e do Estado, muito impulsionado pela pulsante economia de transição dos países que acabavam de sair da influência soviética. Enquanto isso, os países que adotaram as medidas das instituições de Breton Woods ainda enfrentavam graves quadros de pobreza. A diferença central entre o Consenso de Washington e o pós-Consenso pode ser a ideia de que o Estado e as instituições públicas possuem um papel fundamental para a promoção do (Önis & Sense, 2005).

Ainda usando a saúde como exemplo das mudanças entre a primeira e a segunda fase do Consenso de Washington, o Pós-Consenso de Washington reconhece os sistemas de saúde como instituições necessárias para o desenvolvimento. Desta forma, a saúde passa a ser vista não como um meio para o crescimento econômico (ser saudável para trabalhar), mas sim como fim (ser saudável para o bem-estar). Apesar da saúde ainda não ser entendida aqui como um direito universal, há uma defesa de um modelo cobertura universal da saúde (*universal healthcare coverage*) (Laurell, 2016; Carvalho, 2022; Önis & Senses, 2005).

No início do século XXI, houve um aumento significativo de governos de orientação política de esquerda na América Latina. Esses governos se uniram para criar várias alianças econômicas com o objetivo de promover o desenvolvimento regional como uma alternativa ao modelo neoliberal predominante desde os anos 1990. Isso ocorreu em resposta à redução do investimento estatal em políticas sociais, o que resultou em um aumento visível nos problemas socioeconômicos, na desigualdade e na pobreza. Esse período de mudança política ficou conhecido como a "maré rosa" e foi caracterizado pela eleição de líderes de esquerda, progressistas ou populistas em vários países da região. Exemplos notáveis incluem Chávez na Venezuela (1999), Lagos no Chile (2000), Lula no Brasil (2003), Kirchner na Argentina (2003), Vázquez no Uruguai (2005), Morales na Bolívia (2006), Correa no Equador (2007) e Ortega na Nicarágua (2007) (Cantamutto, 2013, Bonnet, 2022). De acordo com Cantamutto (2013), em 1997, os governos neoliberais representavam cerca de 60% na América Latina, mas em 2009, essa porcentagem caiu para menos de 20%. Enquanto isso, os governos de orientação popular aumentaram sua representação de 10% para quase 40% durante o mesmo período. Isso resultou em um período de crescimento econômico significativo na América Latina entre 2003 e 2007.

Para o século XXI, há uma tendência de pensar em novas formas de desenvolvimento, afastado da ideia de linearidade do processo de desenvolvimento, em um movimento apelidado de pós-desenvolvimento. “O pensamento pós-desenvolvimento geralmente atribui fé à diversidade, a uma sociedade civil vibrante, a um adeus à noção moderna de progresso infinito

e ao nascimento de novas ideias” (Knutsson, 2009, p. 27, trad. nossa). As teorias pós-desenvolvimento vêm na linha das teorias decoloniais e no fortalecimento do Estado Democrático de Direito, que reconhece a diversidade como elemento democrático.

Entretanto, com a crise econômica internacional, que começa com a bolha imobiliária americana em 2008, a ideia de uma nova crise do Estado se consolida, trazendo nova instabilidade política e insegurança econômica. Com a drástica redução do comércio internacional o patamar de crescimento econômico registrado até 2007 não se sustentou. Com a crise, os esforços dos Estados se focaram na redução da galopante taxa de desemprego e na retomada produtiva, para não perder as conquistas dos anos anteriores em relação ao combate à pobreza e à redução das desigualdades (Ocampo, 2015; Hernández, 2015).

É seguro dizer que o continente, de uma maneira ou outra, se desenvolveu. A mortalidade infantil foi reduzida, a expectativa de vida aumentou, a educação se tornou uma pauta prioritária nas políticas públicas, a renda per capita e o Produto Interno Bruto dos países aumentou. Os dados podem ser analisados nas tabelas 1, 2, 3 e 4, a seguir.

Tabela 1 – Esperança de vida ao nascer, segundo sexo

Esperança de vida ao nascer, segundo sexo									
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2023
Argentina	61,2	64,0	65,6	68,6	71,8	73,9	75,7	75,9	78,0
Brasil	48,1	52,7	57,2	61,8	66,0	69,7	73,2	74,0	76,2
Chile	53,2	57,0	62,5	68,8	72,6	76,9	78,5	79,4	81,2
Colômbia	48,2	57,1	61,6	66,9	68,6	71,3	75,0	74,8	77,5
Cuba	60,1	64,2	68,4	72,8	74,0	76,2	77,7	77,6	78,3
Guatemala	39,4	45,8	49,4	56,0	62,5	67,4	70,9	71,8	70,2
México	44,0	55,0	60,7	64,7	70,0	73,6	74,2	70,1	75,0
América Latina e Caribe	48,6	54,7	58,6	63,3	67,7	71,1	73,2	73,1	75,8
América Latina	48,3	54,4	58,4	63,2	67,6	71,1	73,2	73,0	75,8

Fonte: elaboração própria com os dados de CEPAL/CEPALESTAD, 2023.

Tabela 2 – População em situação de pobreza extrema e pobreza

População em situação de pobreza extrema y pobreza										
	2000	2000	2005	2005	2010	2010	2015	2015	2020	2020
	Pobreza	Pobreza extrema								
América Latina	-	-	40,0	9,4	31,6	8,6	29,0	8,8	32,8	13,1

Brasil	-	-	34,4	5,1	-	-	18,8	4,0	18,4	5,1
Chile	-	-	42,8	6,3	-	-	13,7	1,8	14,2	4,5
Colômbia	-	-	49,6	19,7	40,0	17,0	30,6	11,3	39,8	19,2
Guatemala	53,6	16,9	-	-	-	-	-	-	-	-
México	-	-	48,8	13,8	44,5	12,7	-	-	37,4	9,2
Venezuela	44,2	4,8	43,0	9,1	24,9	4,9	-	-	-	-

Fonte: elaboração própria com os dados de CEPAL/CEPALESTAD, 2023.

Tabela 3 – Índice de concentração de Gini

	Índice de concentração de Gini					
	2000	2005	2010	2015	2020	2022
América Latina (média simples)	0,531	0,523	0,488	0,466	0,464	0,454
Brasil	-	0,552	-	0,511	0,519	0,514
Chile	0,514	-	-	0,462	0,488	0,445
Colômbia	-	0,550	0,555	0,521	0,552	-
Guatemala	0,636	-	-	-	-	-
México	0,528	-	0,510	-	0,452	0,441
Venezuela	0,392	0,433	0,364	-	-	-

Fonte: elaboração própria com os dados de CEPAL/CEPALESTAD, 2023.

Tabela 4 – Produto Interno Bruto (PIB) total anual por habitante e preços constantes em dólares

	Produto Interno Bruto (PIB) total anual por habitante a preços constantes em dólares							
	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2022
América Latina	5877	6299	6738	7177	8197	8709	7876	8603
América Latina e Caribe	5895	6312	6759	7209	8223	8731	7893	8631
Argentina	7549	9290	9945	10382	12532	12812	10653	12250
Brasil	6558	7030	7220	7841	9284	9401	8836	9452
Chile	5866	8234	9728	11622	13395	15439	14496	16336
Colômbia	3957	4481	4302	4773	5591	6684	6281	7343
Guatemala	2914	3150	3377	3505	3801	4187	4314	4720
México	7456	7333	8721	8692	8767	9499	8910	9497
Venezuela	7261	7685	7220	7502	8357	7900	-	-

Fonte: elaboração própria com os dados de CEPAL/CEPALESTAD, 2023.

Mesmo assim, os problemas estruturais da América Latina persistem. A pobreza e a desigualdade continuam expressivos, a democracia continua sendo frágil, e severamente atacada. Entretanto, com um histórico grande de enfrentamento às crises, novos arranjos aparecem para contornar os problemas do continente e promover o desenvolvimento.

2.3. Desenvolvimento e gestão pública: um paralelo temporal

A história do desenvolvimento latino-americano possui forte correlação com a gestão pública. Primeiramente, o desenvolvimento é uma estratégia do Estado. Logo, o desenvolvimento na América Latina é fortemente amparado na atuação estatal, exercida através de políticas públicas e de instrumentos de gestão, focados na promoção do desenvolvimento. Em segundo lugar, com os modelos de desenvolvimento sofrendo grande influência das chamadas crises de Estado, impulsionadas pelas crises de mercado, as reformas estatais coincidem com as novas orientações políticas. Assim, os modelos de desenvolvimento estão atrelados aos modelos de gestão pública.

Importante notar que a transição de modelos de gestão não se dá de maneira linear, podendo haver – e sendo bem comum – a sobreposição de modelos de gestão na Administração Pública que, ao longo do tempo, vão perdendo funcionalidade, mas que ainda geram influência na gestão, como se observa na figura 3 de Neves, Guimarães & Junior (2017).

Figura 3 – A evolução dos paradigmas de reforma da administração pública



Fonte: Neves et al., 2017:2.

Em retrospecto, o primeiro modelo de gestão predominante na Administração Pública é o modelo patrimonial, comumente encontrado nas sociedades tradicionais, geralmente patriarcais, gerontocráticas e patrimonialistas, em que a autoridade é baseada em tradições. O modelo é característico das sociedades pré-capitalistas e feudais, identificado por uma falta de padrões ou regras explícitas para o processo de tomada de decisão, bem como pela ausência de métodos e critérios claros para as práticas de gestão. No patrimonialismo, o líder, patriarca, é detentor de grande poder discricionário, e o aparato estatal funciona como a extensão de seu poder soberano, funcionando como a nobreza em uma corte real. À medida em que o capitalismo se desenvolve e a democracia vira o paradigma político, a administração patrimonial perde força (Neves et al., 2017; Brasil, 1995; Martins et al., 2022).

O modelo burocrático, atribuído a Weber, também conhecido como *progressive public administration*, segue uma abordagem racional-legal baseada nos princípios de formalidade, impessoalidade e profissionalização, com o objetivo de legitimar o poder por meio de normas. Foi difundido desde o século XVI na Europa, era ainda bem recebido pelas Administrações Públicas ainda no século XX, especialmente no contexto pós-Guerra, na adoção do Estado de Bem-Estar Social. Teria como característica a impessoalidade, a formalidade e o profissionalismo, derivada da sua natureza racional legal, vinda de normas e instituições. O modelo separa a execução do planejamento, estabelecendo uma divisão racional do trabalho, em que a política é responsável pela idealização da ação e a administração é responsável pela realização. Neste modelo, é clara a distinção entre política e política pública. O modelo foi amplamente aceitado, até os anos 1980. Dentre as críticas, o modelo foi visto como atrasado,

lento, ineficiente e afastado das necessidades dos cidadãos. Em contraste com o modelo patrimonialista, a burocracia não se baseia no poder tradicional ou carismático. Ela opera em uma sociedade tradicional e industrial que separa estritamente a esfera pública da esfera privada e segue uma agenda governamental rígida. A principal qualidade da administração pública burocrática é sua eficácia no controle de abusos, mas seu defeito é a ineficiência, o foco excessivo em si mesma e a incapacidade de priorizar o serviço ao cidadão como cliente (Neves et al., 2017; Brasil, 1995; Martins et al., 2022).

Estabelecido como modelo estruturante por grande parte do século XX, o modelo burocrático weberiano foi substituído pelo modelo gerencialista a partir das reformas de Estado dos anos 1980, aquelas de cunho neoliberal.

Secchi (2009) divide o gerencialismo em dois modelos: a Administração Pública Gerencial ou *New Public Management* (NPM) e o Governo Empreendedor. No primeiro, os valores que são orientadores são os de competitividade, eficiência e eficácia. Assim, destacam-se como características o *accountability* e a produtividade. É um modelo de racionalidade instrumental com os seguintes atributos: desagregação do serviço público em unidades especializadas, e centros de custos; competição entre organizações públicas e entre organizações públicas e privadas; uso de práticas de gestão provenientes da administração privada; atenção à disciplina e parcimônia; administradores empreendedores com autonomia para decidir; avaliação de desempenho; e avaliação centrada nos resultados (*outputs*) (Secchi, 2009; Reichborn-Kjennerud, 2018; Cavalcante, 2018). Já o governo empreendedor, segundo o autor, concentra as características da administração privada seguindo dez mandamentos: governo catalisador; que pertence à comunidade; competitivo; orientado por missões; de resultados; orientado ao cliente; empreendedor; preventivo; descentralizado; e orientado para o mercado (Secchi, 2009).

Nesta mesma esteira, Cavalcante (2018) aponta que o NPM – ou Nova Gestão Pública (NGP) – surgiria ao final da década de 1970 como uma forma de solucionar os problemas da administração pública burocrática tradicional. De acordo com o pesquisador, o NPM baseia-se em um modelo prescritivo e pós-burocrático, fundamentados nas diretrizes de eficiência, eficácia e competitividade, a partir de uma filosofia e de instrumentos de gestão vindos nas organizações privadas (corporações). Aborda que a literatura divide o NPM em duas fases. A primeira, dos anos 1970 a 1980, destacam a importância da administração pública se espelhar e se enquadrar no modelo da iniciativa privada. Teriam como características a eficiência/economicidade; a privatização/terceirização; a competição intragovernamental; e a

gestão e controle por resultados. Já a segunda fase é marcada pelo uso de ferramentas de gestão de desempenho (de iniciativas privadas) por parte da máquina pública como forma de ser responsiva à sociedade e ao mercado, como partes interessadas. Assim, são atribuídas a essa segunda fase os preceitos de qualidade/efetividade; participação social; *accountability* e transparência; e descentralização e publicização dos serviços públicos (Cavalcante, 2018).

O gerencialismo ganha maiores proporções e institui o racionalismo econômico no desenho organizativo dos serviços públicos, o que altera a linguagem da Administração Pública. Substitui-se, nesse contexto, a ênfase nas regras gerais pela ênfase nos resultados. As propostas de reforma do Estado concretizadas pelo modelo gerencialista surgem na comunidade internacional com base em um diagnóstico de crise que acomete, como visto anteriormente, as principais economias capitalistas a partir dos anos 1970. Nesse diagnóstico, havia excesso de intervencionismo e estatal na economia e nas relações sociais. Propõe-se, então, um Estado menor uma administração pública mais eficaz e eficiente. A crise econômica é identificada com a crise do Estado, o que comprometeria a governabilidade. Segundo os idealistas do gerencialismo, o crescimento desordenado dos gastos públicos seria um sintoma da fragilidade dos mecanismos de controle democrático. Importante contraponto à associação entre crise e reforma é apresentado por da Costa (2005) ao assinalar que nem toda crise econômica corresponde a uma crise do Estado e, que uma reforma da gestão pública não seria uma resposta necessária diante das crises do capital.

Em síntese, o diagnóstico dos gerencialistas sobre a gestão pública que antecede o advento do modelo proposto caracteriza o Estado como instituição hipertrofiada, em que a pressão para extrair recursos da sociedade e do mercado ampliaria a crise de legitimidade do Estado. Esse diagnóstico resulta em uma agenda reformista, pró-mercado, focada na redução da intervenção do Estado na reestruturação do aparato organizacional e dos mecanismos de governabilidade, o que seria um signo da modernização da gestão pública.

De acordo com a agenda neoliberal, o Estado tem papel regulador em contraponto ao papel intervencionista ou dirigista. A desregulamentação e a menor interferência estatal nas relações privadas, as privatizações e os cortes na entrega de serviços públicos concretizam a agenda do gerencialismo.

De modo mais detalhado e de acordo com Carneiro e Menicucci (2013) pode-se afirmar que a desregulamentação proposta pelo modelo gerencial tem como objetivos: a) promover melhorias sustentadas no desempenho do sistema produtivo; b) ampliar a autonomia decisória

doa agentes econômicos; c) favorecer a competição de interesses e promover equilíbrio fiscal; d) transferir para a órbita do mercado toda a produção de bens e serviços dentro do que for possível; e e) ampliar oportunidades para a valorização do capital.

A gestão gerencialista, em suma, propôs-se a manter as responsabilidades estatais em atividades de natureza finalística, reduzindo, em tese, a necessidade de financiamento público a fim de gerar desregulamentação e a privatização. Para tanto, esse modelo de gestão busca fomentar formas híbridas de organização. Com foco na racionalidade e na eficiência do gasto público, promove um enxugamento dos investimentos em política social, ampliando para tanto, arranjos entre organizações públicas e privadas.

Nos últimos anos do século XX, coincidindo na transição entre o Consenso de Washington e o Pós-Consenso de Washington, foram realizadas no âmbito da gestão pública uma série de pequenas transformações, ou reformas não radicais, realizadas de forma gradual, movimento que ficou conhecido como pós-NPM. Cavalcante (2018) estabelece como diretrizes do pós-NPM a colaboração em formas de parceiras; a criação de redes; a existência de uma visão integrada e holística, vendo a gestão pública como um todo; *accountability*, especialmente social; a participação e o engajamento, com mecanismos de interação com a sociedade; o *e-government*, através da introdução das tecnologias; liderança; e fortalecimento da burocracia, feita através da capacitação e da valorização dos servidores públicos.

Junto com o movimento de não ruptura entre o NPM e o pós-NPM, se estabelece a governança como modelo de gestão. O grande passo para a governança como mecanismo veio ainda na década de 1990, quando, em 1992, o Banco Mundial publica o relatório intitulado *Governance and Development*, defendendo que a boa governança é primordial para uma boa gestão e para o desenvolvimento nacional. Apesar de parte da literatura entender a governança como estrutura ou processo (Offe, 2009), entende-se que ao longo dessas duas primeiras décadas do século XXI a governança tem se posicionado como um modelo de gestão. Secchi (2009), por exemplo, discorre que a governança não é um modelo organizacional, mas sim relacional, já que se trata de uma abordagem que trata sobre as relações entre o governo e atores que ambientes que não fazem parte da máquina pública. Aqui, toma-se o mesmo entendimento sobre governança que Meuleman (2008), para quem o gestor ao longo de tempo tem que lidar com um constante questionamento sobre o papel das instituições e com a sucessão de novos paradigmas estabelecidos acerca da gestão pública. Assim, governança (pública) neste trabalho é entendida e apresentada como um modelo de gestão pública, estabelecido de forma fluida, para conseguir abranger os novos contornos da gestão envolvendo uma multiplicidade de

atores. O mesmo entendimento é consolidado por Osborne (2006, 2010), que aborda a *New Public Governance* (NPG), ou Nova Governança Pública, consolidando a ideia de que a governança é um modelo de gestão. A Nova Governança Pública de Osborne tem se tornado tendência na produção acadêmica em língua inglesa (Torfing et al., 2019; Nesti, 2020; Sørensen & Torfing, 2017; Haveri & Anttiroiko, 2021; McMullin, 2021) corroborando o entendimento da governança como um modelo de gestão, e não somente mecanismos de melhoria da gestão pública ou modelo relacional que envolve múltiplos atores.

A introdução da governança como modelo de gestão pública na América Latina se consolida após a crise econômica de 2008, que impulsionou uma nova crise fiscal, quando o Estado passa por uma nova onda de minirreformas, de não ruptura.

A organização da gestão pública no contexto latino-americano segue uma lógica relacionada com os eventos que são conhecidos como a crise do Estado, bem como se fortalecem juntos com os modelos de desenvolvimento que são seguidos na região. A figura 4 ilustra os modelos.

Figura 4 – Modelos de desenvolvimento e modelos de gestão latino-americanos



Fonte: elaboração própria.

O modelo patrimonial é condizente com o período colonial, em que o Rei da metrópole, do país colonizador, era a figura máxima do Estado. Nas colônias, o poder era exercido pelos

escolhidos do rei, que detinham o controle das terras. Esse modelo ainda vigorou por um tempo após os processos de independência dos países latino-americanos ao longo do século XIX.

Com as transformações do Estado após a crise econômica de 1929, os primeiros movimentos ditatoriais e a criação de teorias latino-americanas sobre a dependência e a periferia, entra em vigor o modelo burocrático weberiano, que presume a racionalidade e a impessoalidade na gestão pública. Essa mudança é de suma importância para a criação de um Estado nacional consolidado, destituído da personalidade de um comandante carismático. O modelo burocrático acompanha a América Latina até a década de 1980.

Com uma nova crise econômica, acompanhada de uma alta dívida externa e de uma grande inflação, e com o processo de reabertura democrática de diversos países que enfrentaram a segunda onda de governos cívico-militares ditatoriais, as políticas neoliberais são incorporadas pelo Estado, enquanto é incorporado pela gestão pública o gerencialismo. Da mesma forma que é necessário diminuir o tamanho do Estado, liberalizar e privatizar as políticas de Estado para que ele se torne mais eficiente, o funcionamento das empresas e das corporações se tornam um ideal para se alcançar a eficiência e a eficácia, adotando-se o *New Public Management* como modelo de gestão, desassociando a gestão pública com o fator político, prevalecendo a tecnicidade.

Com uma visão que incorpora a necessidade de instituições fortes e eficientes, muito acompanhado com a segunda fase do Consenso de Washington, ou pós-Consenso de Washington, a gestão vai se tornando menos rígida e o pós-NPM se estabelece na gestão pública.

Com a crise econômica de 2008, que provocou um novo conjunto de reformas do Estado, observou-se na América Latina a adoção da governança como modelo de gestão, porém, como será discutido a seguir, a governança latino-americana ganha outros contornos, diferentes daqueles preconizados pela teoria originária do conceito de governança. Isso se deve ao alto grau de polissemia do conceito de governança, tema da próxima seção.

Com a pandemia de Covid-19 que marca o início da década de 2020, uma nova crise – mais multidimensional como jamais antes vista – se instaura. Seguindo o padrão visto na região de crises econômicas que motivam crises do Estado e que provocam mudanças nos modelos de desenvolvimento e nos modelos de gestão, observa-se a criação de um ambiente propício para a discussão de novos rumos da gestão e da governança para o desenvolvimento.

2.4. A polissemia dos sentidos de governança: considerações

O conceito de governança se mostra extremamente polissêmico. Para além dos diversos sentidos de governança que são possíveis encontrar, cabe uma breve análise das diferentes nomenclaturas que governança pode assumir. Em uma peça jornalística, Pérez (2011) atenta para o uso das palavras *gobierno*³, *gobernación*⁴, *gobernanza*⁵ e *gobernabilidad*⁶ como sinônimos dentro da língua espanhola, segunda a Real Academia Espanhola (RAE). De fato, é como encontrar uma definição comum a esses vernáculos como “ação ou efeito de governar ou se governar”⁷ (RAE, 2021a, 2021b, 2021c, 2021d, trad. nossa).

A colocação de Pérez aponta para um problema linguístico mundial, de uniformização de termos e os significados que podem ser gerados a partir deles. Aqui são apresentadas diversas construções contidas em dicionários para demonstrar a complexidade do termo governança e de termos conexos, por se entender a potencialidade que o significado de um dicionário possui, sendo um artifício de maior utilização, ou capilaridade, costumeiramente, apesar de não projetar os inúmeros significados que o termo pode representar.

Em inglês, *governance*, segundo o *Oxford Languages*, dicionário utilizado pelo buscador Google, é “a ação ou a maneira de governar”⁸⁹, enquanto governança, em português, é o “ato de governar(-se); governo, governação”¹⁰. No *Macmillan dictionary*, é “o processo de governar um país ou organização”¹¹ (Macmillan, 2021, trad. nossa). Já o *Collins Dictionary* apresenta uma definição para inglês britânico e inglês americano. No primeiro, *governance* significa “1. governo, controle ou autoridade; 2. a ação, maneira ou sistema de governar”¹². Já

³ Segundo a RAE, “Acción y efecto de gobernar o gobernarse. 2. Órgano superior del poder ejecutivo de un Estado o de una comunidad política, constituido por el presidente y los ministros o consejeros. 3. Empleo, ministerio y dignidad de gobernador. 4. Distrito o territorio en que tiene jurisdicción o autoridad el gobernador. 5. Edificio en que tiene su despacho y oficinas el gobernador. 6. Tiempo que dura el mando o autoridad del gobernador. 7. Gobernalle. 8. Docilidad de la nave al timón. 9. Manta hecha de retazos de la tela retorcidos y entretrejidos con hilo fuerte. Alimento y sustento. 11. Freno de las caballerías” (RAE, 2021b).

⁴ Segundo a RAE, “1. Acción y efecto de gobernar o gobernarse. 2. Ejercicio del gobierno. 3. En algunos países, territorio que depende del Gobierno nacional.” (RAE, 2021d).

⁵ Segundo a RAE, “1. Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. 2. Acción y efecto de gobernar y gobernarse” (RAE, 2021a).

⁶ Segundo a RAE, “1. Cualidad de gobernable. 2. Gobernanza (arte o manera de gobernar) (RAE, 2021c).

⁷ “Acción y efecto de gobernar o gobernarse”.

⁸ “the action or manner of governing”.

⁹ <https://translate.google.com/?sl=en&tl=pt&text=governance&op=translate&hl=pt>. Pesquisado em 19 abr. 2021.

¹⁰ <https://www.google.com/search?q=governan%C3%A7a>. Pesquisado em 19 abr. 2021.

¹¹ “the process of governing a country or organization”.

¹² “1. government, control, or authority; 2. The action, manner, or system of governing”

no uso americano, *governance* é “a ação, maneira, função ou poder do governo¹³” (Collins, 2021, trad. nossa).

Em português, governo, governança e governação são colocados como sinônimos nos dicionários online Michaelis – que define governança como “ato ou processo de governar; governo; governação” (Michaelis, 2021) – e Dicio – que define governança como “ação ou resultado ou efeito de governar ou de se governar (orientar); governo” (Dicio, 2021).

Antes de se travar uma discussão etimológica da raiz de governança, é necessária uma observação sobre termos que de fato são sinônimos – governança e governação. Essas palavras, com suas versões encontradas nos idiomas latinos supracitados, são encontradas em trabalhos como sinônimos e a sua aparição parece se tratar mais de uma escolha e de uma identidade geográfica do que sobre conteúdos diferentes. Quando os termos são traduzidos para o inglês, o que recorrentemente acontece com os *abstracts* e *keywords* dos trabalhos científicos, a palavra inglesa que corresponde a ambos é *governance*. Assim, entendemos que este trabalho aborda tanto os termos governança como governação, que são tidos como palavras essencialmente idênticas.

Acerca das definições que são encontradas nos dicionários quando pesquisado o termo governança, vemos que há uma predileção a entendê-la como uma forma de interpretar governo. A definição levantada pelos dicionários seria tanto a ideia de se governar como de ser governo. Essa pré-atribuição – sem o devido aprofundamento – não reflete a polissemia do termo encontrada no campo. Pelo contrário, indica a consolidação de um dos diversos sentidos de governança, em que gestão e governança se confundem e são contidas dentro da esfera da administração pública.

Etimologicamente, para Anee Mette Kjaer (2004), a palavra governança pode ser rastreada até os gregos (*kubernân*), que significa guiar, dirigir, pilotar, sendo usada por Platão para definir um conjunto, um sistema de regras. A palavra, na Idade Média, se modifica para o latim *gubernare*, mantendo a definição. “O termo tem sido usado como sinônimo de governo, como indica a definição do *Concise Oxford Dictionary*. Aqui, governança é ‘o ato ou maneira de governar: o cargo ou autoridade; estar no governo’” (Kjaer, 2004, p. 2, trad. nossa).

Já Mark Bevir (2012) atribui o surgimento do termo governança aos tempos da Idade Média, antes do surgimento do Estado Moderno. Quando as pessoas queriam se referir a um

¹³ “the action, manner, function, or power of government”.

Estado que achavam ter soberania, uma unidade, chamavam de governo. Quando não havia crença na ideia de um governo, falava-se governança, como algo mais complexo. Essa discussão já não existia no século XVIII quando, com a criação do Estado Moderno, a ideia de governo unitário e soberano (país) já era uma realidade.

O surgimento da governança como termo da administração pública não encontra consenso na literatura. É um termo que transita em diversas áreas de conhecimento, como política, geografia e cultura, mas que nunca ganhou uma definição comum. O vernáculo ganha nova conotação a partir da década de 1980, quando cientistas políticos começaram a usar o termo para incluir atores da sociedade civil no processo de governar (Kjaer, 2004).

Para Bevir (2012), governança reaparece no século XX como um termo referido às formas de organização corporativas. É só nas décadas de 1970 e 1980, com a crise do Estado moderno, que o termo reaparece nas discussões sobre Estado e Administração Pública, reorientando o setor público em formas de organização que tendem a atender mercados ou redes.

Segundo Frederickson (2004), Harlan Cleveland foi o primeiro estudioso a utilizar o termo governança, ainda nos anos 1970, como um termo alternativo à administração pública¹⁴. Já Löffler (2009) destaca que apesar do termo governança aparecer na França ainda no século XIV como sinônimo de sede de governo, a reparação contemporânea do termo se deu em 1989, em um relatório do Banco Mundial, apontando para uma nova forma de promover desenvolvimento, afirmando que este não seria possível fora de uma democracia e de um Estado de Direito.

A ideia de governança era ligada à ideia de governo, em que líderes políticos exerciam poder (Mayntz, 1998). Foi um conceito amplamente utilizado no pós-Segunda Guerra e que teve um expressivo ressurgimento da década de 1980, ampliando a ideia de se governar como algo mais amplo que o próprio governo (Kjaer, 2004). Essa reparação do termo governança, assim, incluiu a existência – e atuação – de novos atores, não estatais.

Mayntz descreve a evolução da teoria política de governança a partir da Segunda Guerra Mundial, quando a orientação era apontar as nações para o desenvolvimento socioeconômico no pós-Guerra, a partir da constituição de objetivos definidos. Assim, coloca a mudança de

¹⁴ Frederickson (2004:3) remete a uma fala de Cleveland no livro *The Future Executive: A Guide for Tomorrow's Managers*, de 1972, em que teria dito algo como “o que o povo quer é menos governo e mais governança”. No original, “*what the people want is less government and more governance*”.

paradigma teórico em três fases: na primeira, característica do final da década de 1960, a teoria, focada no planejamento, era de natureza prescritiva, direcionada em como dirigir as ações; na segunda, dos anos 1970, houve uma crescente nas análises empíricas sobre o desenvolvimento das políticas públicas, discutindo o papel das leis, a forma de organização executiva e os fatores que induzem as políticas públicas; na terceira, encontrada na segunda metade da década de 1970, o foco dos estudos foram direcionados para a implementação das políticas públicas. “O primeiro paradigma de uma teoria da governança política preocupava-se, portanto, com o desenvolvimento e a implementação de políticas, e adotava uma perspectiva *top-down*, ou do legislador” (Mayntz, 1998:10, trad. nossa).

A transformação deste paradigma pela mudança do foco da teoria passou da capacidade de direção e ação do governo como sujeito para a governabilidade e comportamento do objeto ou público-alvo. Com isso, as políticas de caráter *top-down* deram lugar às políticas *bottom-up* como forma de melhor atender aos objetivos da política. O paradigma ascendente mina a concepção do Estado como centro de controle e regulação eficaz, surgindo novos modelos de governança social, com a introdução de princípios do mercado e de auto-organização horizontal, em detrimento do modelo de controle hierárquico. Os princípios de mercado impulsionaram a adoção de uma ideologia neoliberal. Entretanto, isso apontou para as divergências entre capitalismo (como princípio de mercado) e democracia. Então a teoria de governança começou a procurar formas de organização horizontal (Mayntz, 1998).

Em suma, o paradigma básico, de desenvolvimento das políticas, por governo, e de implementação de políticas, por agências públicas, ganha cinco novas extensões. Na primeira, é incluída a perspectiva de baixo para cima (*bottom-up*), com a inclusão das estruturas setoriais e do comportamento do público-alvo da política. Na segunda extensão, há a inclusão do desenvolvimento e da implementação de políticas em redes públicas/privadas e de sistemas sociais autorregulados. Na terceira extensão, é incluído o efeito da política europeia sobre as estruturas setoriais domésticas e sobre a formulação de políticas públicas. Na quarta extensão, há a inclusão do nível europeu de formulação de políticas (supranacional). Por fim, a quarta extensão inclui os processos de contribuição política a nível europeu e nacional. A teoria de governança muda o paradigma básico em meados da década de 1980, com a centralidade de temas como descentralização, cooperação e rede. A crítica a estruturas altamente hierarquizadas, de políticas *top-down* e da ampliação das redes com atores sociais, fez parecer erroneamente que o Estado perdia sua soberania e sua capacidade de dirigir. Entretanto, essas mudanças apontavam para a transformação das formas de governo (Mayntz, 1998).

Abordando ainda a origem da governança no setor público, em diversos estudos latino-americanos, é possível encontrar a tese de que essa foi advinda da governança corporativa, como forma de aprimoramento da gestão com base nos pressupostos empresariais.

Nesta esteira, a terminologia governança seria oriunda do campo das Teorias Organizacionais, da Administração, da Contabilidade e do Campo de Públicas. Berle e Means (1933) teriam sido os primeiros a desenvolver o conceito, utilizado a partir do momento em que a empresa sai do controle dos proprietários e começa a ser exercido pelos administradores. É um marco temporal que remete ao surgimento das corporações com sociedade anônima. Governança seria uma forma de estabelecer parâmetros aplicados quando há discordância entre os proprietários e o agente responsável pela tomada de decisões (Berle & Means, 1933; Silva & Seibert, 2015; Brasil, 2014; Teixeira & Gomes, 2019).

Esse sentido foi o adotado pelo Tribunal de Contas da União brasileiro na elaboração do *Referencial Básico de Governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*, de 2014. No documento, a origem da governança é atrelada (em geral) à gerência de empresas por terceiros, e não mais por seus proprietários. Os mecanismos de governança surgiram como uma forma de reduzir o conflito de interesses existentes entre proprietários e administradores, se valendo do estudo de Berle e Means (1933) para atribuir ao Estado o dever/poder de regulamentação das organizações. Governança pública aparecia a partir dos anos 1980, com a adoção de princípios da governança corporativa – a saber, transparência, integridade e prestação de contas – no setor público como forma de conter a crise fiscal advinda desta década (Brasil, 2014). Os pilares, então da governança corporativa que foram incorporados pela governança pública seriam transparência, *accountability* e *compliance*. A governança pública seria uma adaptação da governança corporativa a uma estrutura maior e mais complexa que uma empresa. Entretanto, os princípios seriam os mesmos (Silva et al., 2011).

O foco central da governança corporativa estaria voltado para a resolução do problema de agência gerado a partir do afastamento do proprietário da empresa (Silva, 2018). A Teoria da Agência viria da Teoria dos Contratos, e se volta para a relação entre agente e principal, que teriam conflito de agência decorrente da assimetria de informação, já que as informações que são fornecidas ao principal pelo agente podem não ser precisas nem completas (Rocha et al., 2012).

Nas duas vertentes de surgimento da governança no setor público, é comum identificar que a palavra começou a ser utilizada por volta das décadas de 1980 e 1990, no processo de

reforma de Estado. Por exemplo, Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) consideram que a governança, para a administração pública, teria surgido na década de 1990.

Independente de sua origem ou da forma que foi incorporada pelo setor público, a governança é uma realidade em diversos órgãos, setores e países. Virou um termo recorrente e frequentemente é utilizada como sinônimo de boa gestão. Bevir (2012) atribui o rápido alastramento da governança às mudanças sofridas na ordem social e no mundo. O Estado para de ter uma posição central, focando na ação de governar, que hoje é desenvolvida também por outros atores, como organizações. No sentido teórico, governo se distingue de governança pois esta se refere ao processo de governar, ou seja, o que o governo faz. No sentido empírico, a governança se refere às reformas das organizações públicas que ocorreram desde a década de 1980. Enquanto governo foca nas suas estruturas burocráticas e hierárquicas, governança se ocupa também com mercados e redes.

A verdade é que governança é um termo impreciso (Rhodes, 1996), que carrega diferentes sentidos a partir da conotação que é utilizada. Essa imprecisão, que muitos só expressam ao dizer se tratar de palavra polissêmica, é muito ampla. De forma ampla, “governança pode ser vista como a totalidade das concepções teóricas sobre governar” (Kooiman, 2003:4). Para o autor, governança é um processo coletivo, já que não há uma divisão isolada de dever (vindo do Estado) de responsabilidade do setor privado (vindo do mercado) e de responsabilidade do terceiro setor (da sociedade). Essas responsabilidades são compartilhadas. Os atores são interdependentes – nenhum ator consegue atuar sozinho, isolado. Apesar da ambiguidade que circunda o termo, para Lynn et al. (2016), governança versa sobre métodos de direção, controle e coordenação que se estabelecem entre indivíduos e/ou organizações, com o objetivo de atender interesses comuns.

Governança virou um termo guarda-chuva que traz confusão entre o fenômeno empírico e as teorias de como o fenômeno pode ser entendido. O conceito de governança na literatura não é preciso, podendo incluir inclusive significados contraditórios (Pierre & Peters, 2005, 2020).

Governança pode ser um termo confuso. Tornou-se um conceito guarda-chuva para uma variedade de fenômenos como redes de políticas (Rhodes, 2017), gestão pública (Hood, 1991; Pollitt e Bouckaert, 2017), coordenação de setores da economia (Campbell et al., 1991; Hollingsworth et al., 1994), parcerias público-privadas (Pierre, 1998a), colaboração entre atores públicos e privados na prestação de serviços públicos (Ansell e Gash, 2007); Donahue e Zeckhauser, 2011), governança corporativa (Tricker, 2015; Williamson, 1996) e 'boa governança' como um objetivo de reforma há algum tempo

promovido pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) (Leftwich, 1994) (Pierre; Peters, 2020, p. 1, trad. nossa).

Para Mayntz (1998), a concepção inicial de governação começa como uma teorização acerca das ações que são tomadas pelas autoridades políticas, direta e indiretamente, que são capazes de modificar e estruturar processos de natureza socioeconômica. É possível observar que a governança pode ser analisada sob diferentes perspectivas, nas quais os autores baseiam suas pesquisas principalmente em processos e estruturas. Os acordos de governança, portanto, são estudados desde o seu aspecto estrutural e como se estabelecem as relações entre os diferentes atores. Em termos estruturais, a governança pode assumir três arranjos estruturais ou tipos de organização: hierarquia, mercado e redes (Pierre; Peters, 2020; Bevir, 2012; Kjaer, 2004). Para Rhodes (1996), escolher uma dessas estruturas não é bom nem ruim, e se pauta pela praticidade, adaptando-a à forma que a torne mais eficaz. Rhodes oferece seis usos diferentes de governança:

- a. Governança como Estado Mínimo, para autores como G. Stoker (1994), em que a governança é usada para cortar custos, como elemento retórico para a adoção do estado mínimo como ideologia;
- b. Governança como governança corporativa. Quando aborda o uso da governança como governança corporativa, Rhodes ressalta um relatório da *Chartered Institute of Public Finance and Accountability* (CIPFA, 1994) que aponta três princípios que são comuns aos setores públicos e privados: a transparência na divulgação de informações; integridade; e *accountability*, com responsabilidades bem definidas;
- c. Governança como NPM, para autores como David Osborne e T. Gaebler (1992). A introdução do NPM tem dois sentidos: gerencialismo, com a incorporação de práticas do setor privado, com gestão por resultados, padrões claros e medidas de desempenho e custo e benefício, por exemplo; e nova economia institucional, através de estruturas de incentivos, como competição, na prestação de serviços;
- d. Governança como “boa governança” (*good governance*), como para Leftwich (1993) e o Banco Mundial (1992), em que governança é o exercício do poder político para lidar com questões para o desenvolvimento, conceito do BM abertamente direcionado para países em desenvolvimento;
- e. Governança como um sistema sócio-cibernético, para autores como Kooiman (1999). A abordagem sócio-cibernética evidencia os limites de um modelo de

governo centralizado, baseando-se no fato que não existe somente uma autoridade soberana, mas sim uma gama de atores interdependentes entre si, que compartilham objetivos, que ressaltam a tênue linha entre o público, o privado e o voluntário e que propõem novas formas de ação, intervenção e controle, tendo governança como resultado dessa interação entre atores; e

- f. Governança como redes auto-organizadas, para autores como Powell, Larson e Rhodes. As redes seriam uma forma alternativa a mercados e hierarquia. Seriam auto-organizadas, indicando quais os rumos adotados pelo governo, informando quais as políticas adotadas e sob quais ambientes operam.

Para Howlett, Capano e Ramesh (2021), governança permite entender como o poder político se distribui e é exercido e quais são os problemas públicos que são tratados. Os autores entendem que os diferentes modos e variantes de governança podem ser entendidos como estilos de governança (*governance style*). Esses diferentes estilos são percebidos por três aspectos: dinâmica, estratégia e capacidade. A dinâmica aborda como governança não é algo estável, e sempre se adapta no curso temporal. A estratégia é uma forma do governo estabelecer um arranjo capaz de atender aos propósitos estabelecidos. E a capacidade versa sobre a capacidade do governo de ser efetiva. Compreendem que toda estrutura de governança possui algum nível de hierarquia por conta da existência e da função estatal. Da mesma forma, entendem que a divisão de governança hierárquica, de mercado e em redes são tipos ideais, e que essa tipologia é feita para evidenciar um aspecto mais latente - ou importante - daquela configuração. É um recurso metodológico utilizado especialmente por cientistas políticos para levantar as dimensões mais primordiais no arranjo. Os autores defendem que apesar de se colocar a nova governança (aquela baseada em redes e em mercado) diferente da velha governança (aquela baseada em hierarquia), não houve de fato uma ruptura nas políticas que se valem de uma ou da outra. São utilizadas novas ferramentas – como a introdução de novos atores – a estruturas tradicionais. Saem, assim, de uma abordagem estruturalista e funcionalista para uma abordagem estratégica.

Fukuyama (2013) apresenta um conceito de governança que se relacione com a capacidade e da autonomia dos órgãos, pois governança se relaciona com o desempenho dos agentes no governo, ao invés de tratar sobre os objetivos que foram traçados, não importando o fator democrático dos governos e dos Estados. Propõe, assim, uma forma de medir governança, baseado na capacidade que os governos possuem em fazer cumprir as suas normas e regras e em entregar serviços.

Cavalcante e Pires (2018) trazem duas perspectivas sobre governança distintas que permeiam a literatura contemporânea. Observam que o conceito de governança tem se alterado de um modelo prescritivo, de reformas já pré-definidas, para um conjunto de estratégias que auxiliam na coordenação e na implementação de políticas e ações governamentais voltadas para a resolução de problemas complexos em ambientes mais incertos e mais dinâmicos.

O TCU brasileiro (Brasil, 2020) lista no documento sete princípios de governança pública: capacidade de resposta [de atender as necessidades das partes interessadas], relacionado à participação e interação com a sociedade civil e inovação tecnológica na prestação de serviços; integridade [do agente público], para garantir o interesse público sobre os privados; transparência [das informações]; equidade e participação [das partes interessadas]; *accountability* (prestação de contas e responsabilidade); confiabilidade [dos cidadãos nas instituições]; e melhoria regulatória [baseada em evidências]. Neste sentido, para o órgão, são diretrizes para uma boa governança: definição das responsabilidades das instâncias de governança; processos decisórios transparentes; cultura de integridade; liderança adequada; capacidade de organização; inovação; gestão de riscos e controle interno; objetivos de acordo com o interesse público; monitoramento de desempenho; considerar os interesses das partes interessadas no processo decisório; transparência; mecanismos de responsabilização de agentes; ferramentas digitais para aumentar a participação e a melhorar a prestação de serviços; simplificação administrativa, com modernização da gestão pública através da integração entre serviços; e revisão de atos administrativos para atender as práticas regulatórias.

Dallabrida (2014, 2020) relaciona governança com território. Valendo-se do conceito de território de Milton Santos – de que território compreende não somente a uma porção geográfica, mas de todos os elementos que o compõe, como sociedade e estruturas, que se modificam ao longo do tempo –, o autor traz o conceito de patrimônio territorial, que engloba as especificidades territoriais de uma parte do espaço total. Assim, governança territorial seriam as “relações coletivas horizontais e colaborativas dos atores territoriais, a mesma é aqui compreendida como método de ação coletiva no território” (Dallabrida, 2020, p. 67).

Peci et al. (2018) consideram que a governança se molda de acordo com a cultura política de cada país, atribuindo um caráter democrático, intraorganizacional, calcado em princípios distintos do NPM, que incluem gestão integrada, intersetoriais e redes intraorganizacionais. Da mesma forma, Bichir (2018) reafirma que a governança revela a pluralidade de atores públicos e privados na formulação e na implementação de política.

Löffler (2009) acrescenta algumas definições de governança, como a do Banco Mundial (1992), em que governança é entendida pelo exercício do poder político; do Instituto Canadense de Governança, em que governança é o processo pelo qual sociedades ou organizações tomam decisões importantes, determinam quem envolvem e como prestam contas; da *Governance International*, no Reino Unido, em que governança pública se refere às formas em que uma organização interage com outros atores parceiros de forma a alterar os resultados das políticas públicas; e novamente a definição de Kooiman (2003), governança resulta das interações entre atores dentro de um sistema sócio-político, cujo os resultados são atribuídos a essas interações, e não aos atores, individualmente.

São diversos os atores que trabalham com o conceito de governança e que trazem definições que são complementares ou que não são tão próximas. O aumento do uso da governança, tanto como ferramenta de gestão quanto ferramenta de análise, deveria causar uma ampliação das problematizações acerca do tema. Neste sentido, agregamos o coro de Offe (2009) e Pollitt e Hupe (2011), para quem governança é um ‘significador vazio’ (*empty signifier*) e um conceito mágico (*magic concept*), respectivamente. A ideia por trás de um significador vazio está na construção de uma falsa retórica harmonizadora, em que se utiliza os aspectos positivos atribuídos a um conceito sem trazer contornos nítidos a ele. No caso da governança, são sempre colocadas características como horizontalidade, participação, cooperação, transparência e interação, apesar do conceito não necessariamente vinculado a esses princípios (Offe, 2009).

Acrescenta ao seu argumento uma ideia abordada por Risse, apontando que a falta de clareza analítica transformou governança em sinônimo de ordem social. Criou-se, então, um conceito-ponte, “empregado para unir e obscurecer as diferenças que convencionalmente estruturam o pensamento nas ciências sociais” (Offe, 2009:553, trad. nossa).

Já a observação de Pollitt e Hupe (2011) se concentra em conceitos mágicos, como governança, *accountability* e redes, termos da administração pública recorrentemente usados por gestores e acadêmicos. São conceitos com aplicação universal, que ultrapassam o caráter binário de alguns outros termos que são usados. Melhor: conseguem incluir em um mesmo conceito ideias que seriam binárias. Seriam características desses termos: amplitude; atratividade normativa, no sentido que são palavras com conotação positiva; implicação de consenso, já que a linha dos conflitos de interesse dentro dos temas é obscura; e comercialização global, por serem palavras ‘da moda’ e amplamente difundidas.

Alguns acadêmicos notaram um lado mais sombrio. Behn (2001: 11-13) refere-se a um "dilema da responsabilidade" e Dubnick (2005) a um "paradoxo da responsabilidade" – o paradoxo é que mais responsabilidade não produz um governo melhor. Há também uma "armadilha de responsabilidade" (van Thiel e Leeuw 2003) e uma "crise de responsabilidade" (Dowdle 2006). Dubnick (2008: 15-16) enfrenta a possibilidade de que a responsabilidade seja "meramente um **conceito vazio, um símbolo icônico manipulado para fins retóricos** e analíticos para nos ajudar a racionalizar ou dar algum sentido ao nosso mundo político". No entanto, ele conclui que a responsabilidade é um, ou talvez o meta-problema da governança moderna, no que se refere a "conciliar as demandas de autonomia e a necessidade de autoridade" (2008: 26) (Pollitt; Hupe, 2011: 649, trad. nossa, grifo nosso).

Governança tem se mostrado, assim, ser um termo cheio e vazio de significação. Por ser um conceito que consegue abarcar tantas diferentes definições e utilizações, não consegue se consolidar como uma utilização própria e singular. Ao invés disso, cresce como um termo adicionado com valores diferentes nas suas diferentes aparições, o que geram produtos diferentes, apesar de versar sobre a mesma matéria. Vazio pois seu uso tem sido recorrentemente não atribuído ao seu real significado embutido em seu emprego. Cheio pois justamente haverá um sentido – explícito ou não – que se soma ao seu uso.

2.5. Governança e o desenvolvimento do Sul Global

Nesta tese, entende-se que os diferentes significados de governança vão gerar novos contornos de como se estabelece a gestão, apesar dos princípios mais comuns, como *accountability* e transparência. É por esse motivo que se desenvolve governança como um constructo sociopolítico espaço-temporal, já que diferentes sentidos vão gerar novos contornos para a gestão pública e para a política pública. Esses sentidos são frutos de aspectos sociais, políticos, territoriais e temporais. Em sua superfície, então, governança é um modelo de gestão e o seu significado e seu arcabouço por trás irá delimitar melhor o desenho da gestão, criando, assim, um modelo mais fluido de gestão, cuja operacionalização se dá por meio de instrumentos.

Como anteriormente abordado, governança é um termo guarda-chuva, que abrange diferentes contornos, não se reduzindo a um conceito universal. Na esteira dos debates anteriores aqui apresentados, governança tem se estabelecido como um modelo de gestão prioritário dentro da América Latina, sendo amplamente difundida após a crise do Estado de 2008.

Importante lembrar que a governança não assegura a o caráter democrático da gestão pública ou do governo. A própria definição elaborada por Fukuyama (2013) traz que

governança é a habilidade que um governo tem de cumprimento das regras e entregar serviços, independentemente se o Estado é democrático ou não. Dessa forma, estruturas altamente centralizadas e verticalizadas conseguem coexistir com a ideia de governança.

Diante dessas distintas possibilidades que governança pode assumir, como termo polissêmico, algumas são interessantes para compreender como se dá a concepção de governança nos países latino-americanos: o entendimento da governança como NPM e como ‘boa governança’.

O conceito de boa governança é rastreado até o Banco Mundial, que, em 1992, definiu governança no documento *Governance and Development* como a maneira em que o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento (World Bank, 1992). No documento, o BM apontou quatro áreas de governança que são compatíveis com a atuação da instituição: gestão pública, *accountability*, estrutura legal para o desenvolvimento e transparência. O foco do *accountability* do BM é financeiro, para melhorar o desempenho do país tomador de empréstimo, com revisão das capacidades e necessidades de auditoria e contabilidade. De acordo com Leftwich (1993), a combinação entre a ‘boa governança’ e a democracia é a fórmula tida como essencial para o desenvolvimento pelos organismos de ajuda internacionais, através da adoção de uma política democrática e liberal, questão que não é abordada pelo documento do Banco Mundial. Ainda, Leftwich indica que a noção de governança que é indicada pelo BM é revestida de uma noção apolítica e tecnicista, apesar de toda ação, inovação e dispositivo ser dotado do politicidade (Winner, 1986). Assim sendo, ao se escolher por uma definição “técnica” de governança, estipula-se um sentido específico e político, que acaba por gerar instrumentos que sustentam uma agenda que afasta a atuação Estatal de sua função primordial.

Combinada a essa colocação do Banco Mundial, a ideia de governança como NPM é adotada por outra Organização Internacional: a OCDE. A OCDE indica que a sua atuação é promover um ambiente em que países podem discutir os desafios oriundos da globalização e responder a novas preocupações, como a governança corporativa (OECD, 2015). De fato, a OCDE possui um braço que estuda e analisa questões de governança corporativa (OECD, 2019), até em relação ao processo de (des)regulamentação da governança. É importante lembrar que um dos preceitos da NPM como modelo de gestão é a inspiração nos moldes de produção corporativos, o que reafirma influência da governança corporativa sobre a governança pública difundida pelo órgão.

Isso altera a forma como a governança é compreendida no bloco regional. O Tribunal de Contas do Brasil, por exemplo, coloca que a governança pública não surgiu como outra maneira de governar oriunda das transformações do Estado a partir dos anos 1970, mas como um conjunto de práticas que são incorporadas no setor corporativo para o setor público como forma de melhorar a performance da gestão pública (Brasil, 2014). Essa ideia de que a governança nasce no setor privado e é introduzida no setor público é encontrada em diferentes artigos sobre governança produzidos no Brasil (Castro & Silva, 2017; Matias-Pereira, 2010; Silva et al., 2011; Martins, 2018; Dallabrida, 2014), diferentemente do que se vê na produção norte-americana e europeia (Kjaer, 2014; Bevir, 2012; Rhodes, 1996).

No caso brasileiro, a ideia de governança veio através da implementação do Decreto de Governança (Dec. 9.207/2017). A definição de governança do Decreto advém do conceito elaborado pelo TCU, em que governança seria o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condição de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2017, 2014, p. 26). Essa definição de governança, que aparece pela primeira vez no referencial básico de governança do TCU, depois da edição 2 de 2014, pode ser encontrado em mais de 500 organismos que são avaliados pelo Tribunal de Contas brasileiro (Brasil, 2020). Marcado pelos verbos imperativos (avaliar, liderar, monitorar), a edição do documento pelo órgão de controle que imputa a administração pública de responsabilidade serviu como comando prescritivo do que fazer para realizar uma boa gestão. Com a publicação do Decreto de governança em 2017, a prescrição foi formalizada e legalizada.

Em 2020, o Tribunal de Contas da União publicou a terceira edição do *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*, que amplia o arcabouço jurídico-legal dos dispositivos de governança, tornando mais robusto o corpo de exemplos e sua base teórica. O destaque da amplificação do arcabouço vai para o Decreto de governança de 2017. Cabe lembrar que o referido Decreto utiliza, em inteiro teor, o disposto no Referencial do TCU de 2014 para definir o que é governança, em um processo retroalimentado do próprio conceito. No documento revisado, governança pública organizacional continua a versar sobre práticas de liderança, estratégia e controle, com princípios e diretrizes importados da governança corporativa (Brasil, 2020).

O entendimento de governança do Tribunal de Contas brasileiro, que foi adotado pela legislação brasileira, ensejou uma análise sobre quão orgânico se deu esse conceito, já que governança geralmente é atribuído às formas que gestão pode se estabelecer a partir da

cooperação entre diferentes atores estatais e não estatais. Diferentemente, a interpretação do TCU é direcionada à avaliação e ao controle, como atributos, gerando uma retomada de uma visão vertical e hierarquizada da gestão.

Uma extensa leitura permitiu relacionar que esse conceito de governança é uma reprodução do conceito que governança que é preconizado por diferentes Organizações Internacionais aos países do Sul Global, focando-se, aqui, nos países da América Latina.

Para o PNUD (2022), por exemplo, os países da América Latina enfrentam atualmente seis problemas: taxas baixas e erráticas de crescimento econômico; alta desigualdade de renda e concentração de riqueza; Estados com restrições fiscais; desafeição representativa e democrática; fragmentação do sistema político; e atraso e deterioração do Estado de Direito. Para órgão, governança diz respeito a uma série de “(inter)ações entre atores estatais e não estatais para formular e implementar políticas e reformas sociais, econômicas e sociais instituições relacionadas com o acesso e/ou exercício de poder, com o objetivo de melhorar a governabilidade sistemas políticos” (PNUD, 2022, p. 11). Traz no seu texto dois tipos de governança: governança efetiva, com o propósito de desenvolvimento humano, socioeconômico e fortalecimento institucional para melhorar a governabilidade; e governança democrática, para tratar de temas substanciais e procedimentos com o objetivo de melhorar os parâmetros de governabilidade democrática.

Já o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) destaca a governança para lidar com aspectos de direitos, normas, responsabilidades e riscos para melhorar a qualidade, a eficiência e a eficácia. Governança seria, então, a “arte ou forma de governar que visa alcançar o desenvolvimento econômico, social e institucional duradouros; promovendo um equilíbrio saudável entre o Estado, a sociedade civil e o mercado” (BID, 2020, p. 6). A leitura do documento destinado a tratar da governança na saúde digital sempre retoma a mecanismos de controle e monitoramento.

Em uma análise das diretrizes da OCDE para países que compõem a América Latina, algumas questões podem ser levantadas. Nos últimos anos, a OCDE tem investido em estratégias para que os governos da região se tornem digitais, o que traria melhor eficiência, eficácia e transparência. A abertura que os governos digitais podem proporcionar é excelente para promover princípios democráticos, como a implementação de mecanismos de participação social, entretanto, o conceito de participação cidadão que aparece nesses documentos é voltada para a construção de dispositivos de controle social, não da tomada de decisão. Aliás, pouco se

fala da participação social e pouco se fala da relação com atores não estatais no processo de tomada de decisão ou de gestão. Instituições são colocadas como instrumentos que gerem *accountability*, principalmente através de auditorias externas. Se em *Government in a Glance* (OECD, 2017b), documento de análise de panorama global da OCDE, a OI aponta que governos estão caminhando para propostas de governo aberto, com propostas de inovação e participação, o foco dos documentos da América Latina é outro.

Em documento de 2015, intitulado *Costa Rica: Good Governance, From Process to Results*, a OCDE elenca cinco pilares da governança pública moderna: integridade; abertura; participação; *accountability*; e uma abordagem estratégica de planejamento e alcance dos objetivos nacionais. A escolha do título marca o tom do documento, de uma mudança no foco de orientação no processo (*process-oriented*) para um foco de orientação no resultado (*result-oriented*) (OECD, 2015). O relatório foi um pedido do governo da Costa Rica para contribuir com a produção do Plano Nacional de Desenvolvimento 2015-2018 e traz recomendações para melhorar a coordenação de todo o governo, a fim de alcançar resultados estratégicos integrados; para aprimorar o monitoramento e a avaliação de políticas públicas; para fortalecer a estrutura orçamentária do planejamento estratégico; para auxiliar a gestão de recursos humanos; para auxiliar políticas de integridade e compras públicas; e para melhorar a governança multinível (OECD, 2015). Destaca-se, também, a OCDE neste documento coloca os princípios da governança corporativa como uma boa régua para comparar com a governança pública.

Em *Peru – Enhancing Public Sector Integrity for Inclusive Growth* (OECD, 2017a), o foco está na integralidade do governo peruano. O ponto do documento é que a corrupção é o elemento a ser combatido pelo governo peruano, como forma de promover a integridade para um crescimento inclusivo no país. Para isso, são necessários mecanismos de controle interno, gerenciamento de riscos e transparência. No texto, governança é necessária para evitar e coibir a corrupção dentro da Administração Pública do Peru. O interessante do documento é a abordagem do *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) que a OCDE se utiliza para explicar a estrutura de controle interno, gestão de riscos e governança, como estruturas concêntricas, em que o controle interno é englobado pela gestão de riscos, que é englobada pela governança. Isso revela o caráter que a governança assume nesses documentos, de um modelo que tem em seu centro a preocupação com o controle.

Em *Towards More Effective and Dynamic Public Management in Mexico*, de 2011, a OCDE traz com elementos principais para uma boa governança *Accountability*, transparência, eficiência e efetividade, responsividade, visão de futuro e Estado de Direito. No documento, a

Administração Pública é tida como um pilar para a governança, que é definida como os arranjos formais e informais que versam sobre a tomada de decisões e as ações públicas que são feitas para manter os valores constitucionais de um país (OECD, 2011). O documento direcionado ao México também recomenda a utilização dos indicadores de boa governança do Banco Mundial e aborda o desenvolvimento de uma governança público-privada. Em documento mais recente, *Digital Government in Mexico: Sustainable and Inclusive Transformation*, a OCDE (2020) estabelece que o México precisa garantir a liderança certa e arranjos de governança para sustentar e acelerar os esforços da digitalização e evitar ficar para trás à medida que os países da OCDE avançam na transformação digital de seus setores públicos.

No caso colombiano, destaca-se a publicação *Colombia: Implementing Good Governance* (OECD, 2013a), da série *OECD Public Governance Reviews*. O documento aborda que o conceito de boa governança do Banco Mundial e de boas práticas, inspiradas em casos exitosos internacionais, estavam alinhadas às propostas do então governo como estratégia para o desenvolvimento nacional. A orientação é a implementação de um centro de governo forte, capaz de direcionar, guiar, implementar e monitorar estratégias nacionais articuladas com estratégias locais. Reforça, também a necessidade de firmar Parcerias Público-Privadas. Entretanto, a participação social é secundariamente proposta, como consequência da atuação de mecanismos de governo aberto. Da mesma série, a recomendação para a República Dominicana, que já possui uma estratégia de governança inclusiva, é a busca por prestação de serviços orientada para resultados (*results oriented*) e a racionalização da Administração Pública (OECD, 2017c). Da mesma forma, a definição de governança pública que é abordada no documento direcionado ao governo dominicano aborda ferramentas e instituições estratégicas para políticas públicas eficientes. O tema da participação novamente é vinculado à introdução de tecnologias de comunicação, como uma consequência da utilização de inovações governamentais digitais, sugerindo que a criação desses instrumentos garantirá a participação.

Para o Chile, a OCDE, em *Digital Government in Chile: Strengthening the Institutional and Governance Framework*, faz a leitura da situação chilena promovendo a necessidade de digitalização da governança e do governo. Para tornarem instrumentos estratégicos, eles devem: definir prioridades gerais e medidas associadas; listar metas e ações concretas (com um roteiro incluindo metas e entregas/objetivos de metas finais); incluir estimativas de orçamento associadas às várias ações; identificar os atores responsáveis pelas várias medidas; e incluir ferramentas de monitoramento (por exemplo, metas, metas quantitativas, indicadores) (OECD, 2016).

Já o documento voltado para a era digital da gestão brasileira é intitulado *Going Digital in Brazil* e não foca somente a modernização do governo brasileiro para o mundo digital, mas também devota grande parte para analisar os mercados brasileiros, de tecnologia e de comunicação prioritariamente (OECD, 2020b). O documento apresenta um panorama geral das condições brasileiras para a digitalização de diferentes dimensões. Parece ser um passo anterior aos documentos produzidos para o México e para o Chile. Trata-se de uma análise de conjuntura para investimentos no país.

Entretanto, voltado mais para a governança e a gestão no país, destaca-se que existe um documento de 2017 chamado *Brazil's Federal Court of Accounts: insight and Foresight for Better Governance*, direcionado a comentar a atuação dos órgãos de controle no Brasil e avaliando a atuação do Tribunal de Contas da União (TCU), destacando e o trabalho que o TCU tem feito para melhorar a governança do país. A recomendação dada pela OCDE é que o TCU continue com as auditorias como forma de melhorar a governança e promover a boa governança (OECD, 2017b).

Em documento da OCDE intitulado *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe*, de 2020, a organização dispõe que “boa governança é imprescindível para o desenvolvimento econômico, social e ambiental no longo prazo. A capacidade dos governos de operar com efetividade e eficiência depende em parte de suas políticas e práticas de gestão” (OECD, 2020a, p. 19). Além da denominação de boa governança, que retoma o preceito difundido desde a década de 1990 pelo Banco Mundial, o documento também denomina a governança como regulatória, promovendo mecanismos de anticorrupção e a existência de auditorias internas e externas.

Em contraste, ainda na série de relatórios de governança pública da OCDE, o documento que avalia a situação italiana tem como subtítulo *Reinforcing public sector integrity, restoring trust for sustainable growth*, indicando que as mudanças estruturais da administração pública italiana, tendo em vista a legislação anticorrupção adotada no país, deve buscar ações integradas e intersetoriais, baseando-se em mecanismos de formação profissional para os servidores públicos, fortalecimento de abordagens participativas de caráter inicial e final (controle social) e de mecanismos de *compliance* (OECD, 2013b). Importante notar que esse documento não traz a expressão boa governança, como os documentos que revisam as condições da administração pública dos países latino-americanos (OECD, 2017a, 2017b, 2017c, 2013a, 2015, 2016, 2011, 2020a).

Observa-se, assim, que o conceito de governança, que geralmente é ligado aos novos arranjos de atores que cooperam, integram e se articulam no processo de tomada de decisões para a efetivação da ação pública, tem ganhado outros contornos nos países do Sul Global. A gestão é afastada da governança, sendo considerada apenas como a operacionalização da ação pública, enquanto a governança é colocada como um centro de controle, uma pequena unidade que está acima da gestão, direcionando as ações que devem ser tomadas, bem como fazem os comitês de governança das grandes corporações privadas. Desta forma, a grande inovação da governança como modelo de gestão, que está na fluidez e na horizontalidade, é substituída pela ideia de verticalização e rigidez, retomando algumas características do NPM e até mesmo do modelo burocrático weberiano.

No caso brasileiro, essa influência se mostrou mais acentuada. A ideia de governança que se desenvolveu no Brasil está mais relacionada à contabilidade que à gestão pública (Fortini & Sherman, 2017; Tavares & Romão, 2021; Correio & Correio, 2019). Assim, governança como controle e como sinônimo de prestação de contas vigora no imaginário e na gestão pública brasileiros, incorporando um sentido de governança muito alinhado aos interesses das OIs, especialmente da OCDE.

Essa compreensão da governança pública, internalizada pelos países do Sul Global, é preconizada pelas Organizações Internacionais. Diferentemente dos organismos internacionais, as OIs são criadas através de tratados entre Estado-Nações, estabelecendo, portanto, caráter vinculativo (*binding character*) das suas decisões. São, então, atores importantes da governança global.

Uma questão principal de atuação das OIs é que elas podem se valer da sua capacidade e legitimidade para criar informações e conhecimento e, com isso, gerar influência. Com isso, formou-se um verdadeiro mecanismo de *soft power* – ou melhor, de *soft governance*. Diferentemente dos antigos mecanismos de governança de influência internacional que existia, com uma direção hierárquica (*hard governance*), esses novos arranjos de atuação das OIs se dão pela criação de um novo pensamento epistêmico. “A soft governance da OI implica que, embora OIs sejam estabelecidas por Estados e consistam em delegados Estatais, elas são capazes de desenvolver suas próprias preferências e ideias por causa de redes e interações intraorganizacionais que não podem ser totalmente controladas por nenhum principal” (Niemann, Martens & Kaasch, 2021, p. 16, trad. nossa).

A introdução ou apresentação destas novas diretrizes e destes novos princípios está bastante atrelada à atuação dos organismos internacionais. A tentativa de organização internacional, principalmente difundida entre as décadas de 1950 e 1960 com a atuação da ONU, esbarra nos problemas de hegemonia de alguns países e da influência que países ricos tem em defender e promover seus interesses. O fim da era colonial, nos anos 1960 e 1970, tiveram grande influência nas organizações internacionais, surgindo novas agendas e uma nova ordem econômica entre o Norte e o Sul Global (Sinclair, 2012). Ao fim do período colonial, as novas independentes nações se voltaram aos organismos internacionais para se estruturarem e se estabelecerem no sistema mundo, acabando por receber orientações que as manteriam em uma eterna condição de subalterna ao mercado internacional, comandado por suas ex metrópoles.

As OIs começaram a ser aceitas como autoridades cognitivas (*cognitive authority*) em um campo político específico, de forma a estabelecer um discurso. A sua legitimidade vem da sua reputação, que as organizações são vistas como organismos apolíticos e tecnocráticos. Também, a globalização e a difusão de problemas transnacionais permitiram que os organismos internacionais possuíssem maior influência. O problema é que como não há uma definição de papéis claros de como as OIs devem funcionar, as Organizações, muitas vezes, acabam atuando em campos distintos às suas áreas iniciais de atuação, extrapolando seus escopos e propósitos.

Em um texto explicando a influencia dos Organismos Internacionais nas políticas educacionais, Niemann, Krogmann & Martens (2022) apontam para o destaque do relatório anual do Banco Mundial de 2018 ser sobre educação, 17 anos depois da OCDE publicar o primeiro PISA (*Programme for International Student Assessment*), um dos indicadores educacionais mais importantes da atualidade, apesar de nem o BM nem a OCDE terem como escopo inicial trabalhar com educação, focando em crescimento econômico e em desenvolvimento. Entretanto, as instituições entenderam que para conseguir realizar a sua tarefa inicial, teriam que lidar com a temática da educação. O interesse das organizações econômicas na educação tinha como aspecto secundário o desenvolvimento social, priorizando a capacitação e formação de capital humano.

Em outro campo de estudo, Jiménez et al. (2018) alertam que as modelações econômicas da OCDE para a América Latina para os próximos 50 anos não comportam o modelo de agricultura familiar, a agricultura campesina, nem a agricultura tradicional. Em outro sentido, a organização tem incentivado os países latino-americanos a adotarem um pacote econômico e tecnológico para o desenvolvimento do agronegócio. Isso reafirma o chamado neoextrativismo

(Svampa, 2019), favorecido pelo aumento do preço das commodities no início do século, que reforçam uma cultura de exportação de bens primários pelos países do Sul, especialmente latino-americanos. Entretanto, Svampa (2019) defende que este crescimento econômico, baseado na exploração do território, sentido pelos países anos atrás vai contra a crise ecológica (reafirmada pelo ‘Antropoceno’) e não é promotora de fato do desenvolvimento.

Importante lembrar que, da mesma forma que foi feito com o pacote neoliberal do Consenso de Washington no final do século XX, alguns financiamentos oriundos de Organizações Internacionais são condicionados à execução de programas e projetos que estão alinhados com a visão do organismo, em relação a uma matéria específica, como ocorre nas políticas educacionais, influenciando a governança social global (*global social governance*) (Martens & Niemann, 2022).

Segundo Vargas Hernández (2005), as Organizações Internacionais de caráter econômico-financeiro servem e estão à disposição dos Estados imperialistas e neocoloniais como instrumentos e mecanismos de penetração e controle, atuando de acordo com as vontades das nações mais ricas. A explicação de Hernández elucidada que há um poder supranacional exercido pelos mercados internacionais, que estão acima das soberanias estatais, ditando políticas econômicas que causam graves crises aos Estados nacionais. Segue o autor explicando que esses pacotes de verdadeiro ajuste estrutural que passam os países latino-americanos para a concessão de créditos internacionais aprofundou a crise do Estado a partir de uma crise de identidade institucional.

Assim, o que observa é apesar da governança estar atrelada às mudanças na gestão pública como forma de governar mais horizontal, mais transparente e mais democrática, a implementação da governança no Sul Global tem servido de pretexto para a manutenção de antigas estruturas de poder em contexto global, limitando o Sul à eterna condição de ‘subdesenvolvimento’ e periferia no sistema mundial.

Ao invés da governança atuar para pensar novas formas de desenvolvimento, ou o reconhecimento de iniciativas locais que são verdadeiras promotoras de um desenvolvimento endógeno (Vázquez Barquero & Rodríguez, 2015), a governança tem sido uma moeda de barganha, em que países se condicionam a um conjunto de medidas já conhecido, que não promovem o desenvolvimento, em troca de investimento financeiro internacional.

2.6. Decolonizar as teorias e as práticas: o rompimento epistemológico da gestão no Sul Global para o desenvolvimento

Durante as últimas cinco décadas, as propostas para resolver as constantes crises do Estado – em geral, promovidas pelas crises de mercado – e para promover o desenvolvimento do Sul e da América Latina continuaram a ser apresentadas, materializadas como um conjunto de ferramentas pré-concebidas para a resolução de problemas públicos. Entretanto, nenhuma dessas soluções apresentadas foi capaz de promover o desenvolvimento da região da América Latina, nem isoladamente dos países que a compõe.

Lechaptois (2014) aborda a possibilidade de se falar em políticas públicas colonizadoras, se for possível estabelecer que as ações públicas implementadas no continente sustentam a visão histórica de desenvolvimento como ‘horizonte normativo’, acompanhado de uma filosofia colonizadora existente desde os tempos da colonização e da conquista do território, e que se perpetua até a contemporaneidade. São as relações de colonialidade que se estendem (Quijano, 2010). Sarín-Restrepo (2016) entende a colonialidade como uma forma de organização moderna de poder, que sobredetermina todas as formas de política, conhecimento, epistemologia e ser. Essa visão é reafirmada por Ballestrin (2013:100), ao afirmar que “a colonialidade se reproduz em uma tripla dimensão: a do poder, do saber e do ser”.

Os estudos sobre a colonialidade do conhecimento e a construção de uma nova geopolítica do conhecimento é fortemente impulsionada pelo grupo de estudos Modernidade/Colonialidade (Ballestrin, 2013), tentando romper com a colonialidade do poder. Importante notar que colonialidade não é um termo estanque no tempo, como colonialismo, mas a denominação de um elemento que faz parte da modernidade, que é fruto da sua existência (Quijano, 2010; Mignolo, 2020; Maldonado-Torres, 2006). Desta maneira, estabelece-se a modernidade, decorrente das revoluções que impulsionaram o ‘progresso’ europeu, como um preceito eurocêntrico (ou, ainda, norte-atlântico), que produz diferentes resultados no globo (Mignolo, 2020). Em uma análise sobre o capitalismo histórico, de Wallerstein, a colonialidade do poder, de Quijano, e a transmodernidade, de Dussel, todas baseadas na teoria da dependência, Walter Mignolo (2020) faz uma interpretação sobre as diferenças de conhecimento que são produzidas a partir de diferentes lugares. Sobre a geopolítica do conhecimento, enquanto Wallerstein aprofunda a sua crítica a um campo das ciências sociais e como a visão eurocêntrica adota uma postura universalista, a crítica dos pensadores latinos reproduz como colonialismo/colonialidade moldaram e moldam o continente (Mignolo, 2020).

Nesse sentido, o território que foi colonizado é visto como um objeto (Hountondji, 2008), em que há uma implementação de uma visão externa olhando para o objeto, não uma visão própria acerca do seu próprio contexto. Exploração, discriminação, raça, gênero e sexualidade são elementos que vieram juntos com o ‘pacote’ econômico do sistema mundo capitalista vigente (Grosfoguel, 2008). Um caminho possível de rompimento desta lógica perversa de dominação é a construção decolonial, que valoriza e acolhe a produção de conhecimento do Sul Global, que é, muitas vezes, rechaçado pela ideia de cientificidade europeia. Neste sentido, vão se construindo epistemologias próprias, as epistemologias do sul, que demandam a horizontalidade dos conhecimentos, e não sua hierarquização ou subalternização, em verdadeira afronta ao paradigma racional. “Propor novos paradigmas teóricos e políticos para a transformação social, baseados nas inovações do Sul Global” (Meneses & Bidaseca, 2018, p. 13).

No caso da atuação das OIs, esse distanciamento entre o analista e o objeto se formaliza nas recomendações prescritivas, impostas, que são adaptadas ao mínimo às condições locais. São adaptadas para poderem ser implementadas, mas não para tratarem das questões que realmente são importantes a esses países e essas comunidades.

Isso tem uma relação com a condição colonialista epistemológica muito forte. É defendido que só o conhecimento científico é válido, que é produzido a partir de uma visão eurocêntrica (Lechaptois, 2014; Maldonado-Torres, 2006). Assim, métricas, instrumentos de avaliação e padrões mínimos de desenvolvimento são impregnados de uma lógica nortecentrada para avaliar questões que não fazem parte do cotidiano desses lugares. O pensamento tradicional é descartado, em prol da racionalidade científica (e falsamente apolítica) como condição para o progresso. Uma questão central é que essas teorias não consideram aspectos comuns a outros locais além do local onde foram criadas, não incluindo recorte de raça, classe social, gênero e relações de trabalho (Ballestrin, 2013; Hountondji, 2008). Nesse sentido, no meio de uma emergência climática, é até questionado do direito do povo de proteger e conservar a sua própria terra e ancestralidade.

Mbembe (2106) se posiciona que a descolonização é relacionada com a existência de um sujeito que se preocupa com si próprio. Continua o autor afirmando que a crítica pós-colonial é a construção de uma sociedade universal e mestiça fundada na existência de um direito universal.

A verdade é que não existe desenvolvimento desassociado da cultura de um povo. O sucesso do desenvolvimento, assim, das políticas executadas, depende do elemento cultural. É ele que vão influenciar como a participação das pessoas nas atividades políticas se dá e que tipos de associações sociais vão existir (Olasukanmi, 2011). A importância de se estabelecer uma perspectiva pós-colonial é de recobrar uma identidade latino-americana, marcada pelo colonialismo, pelo histórico de violência que o continente sofreu (Aguilar, 2016). Da mesma forma, a construção de epistemologias do sul, decoloniais, são pautadas no diálogo e nas prioridades locais (Meneses & Bidaseca, 2018).

No contexto da presente pesquisa, as recorrentes crises econômicas, que são colocadas como geradoras das crises do Estado, são produtos da manutenção de uma estrutura internacional comandada pelo mercado internacional. Para a manutenção dessa estrutura, o caminho para o desenvolvimento dos países do Sul Global – que ocupam a periferia e a semiperiferia do sistema mundo – não pode ser pleno. Do mesmo modo que a colonização se estabeleceu em uma relação de poder, a modernidade traz a colonialidade como marca dessa estrutura de poder. Aqui, ao invés das metrópoles terem poder sobre suas colônias, o poder é exercido como *soft governance* através dos organismos internacionais. O processo de interferência do mercado internacional na proposição de uma agenda neoliberal que não favoreceu os países latino-americanos ainda nos anos 1990 foi maquiada, e revitalizada através de novas recomendações das Organizações Internacionais. Na gestão pública, o gerencialismo e o NPM transformaram o Estado e a política, na tentativa de incorporação de preceitos corporativos para o setor público, gerando uma verdadeira crise de identidade institucional. O Estado foi esvaziado, perdeu sua força, teve sua função questionada, enquanto a gestão pública foi criminalizada a ser um processo apolítico e técnico, conceito que possui uma ideologia neoliberal muito forte.

A crise econômica de 2008 causou uma nova onda de transformações do Estado, e o espírito gerencialista foi substituído pela governança, uma abordagem de gestão pública que reconhece os múltiplos atores que existem dentro e fora do Estado no processo de tomada de decisão, a partir da triangulação do Estado, do mercado e da sociedade civil, em suma. Entretanto, a influência das OIs nos países em desenvolvimento, principalmente o Banco Mundial e a OCDE, transformaram esse sentido de governança para um uso que implique a valorização dos órgãos de controle, não dissolvendo a verticalização e a rigidez da gestão pública contemporânea. A governança burocrática, que é fundamentada nessa estrutura

prescrita-formal apresentada pelos organismos internacionais, se baseia no fortalecimento dos mecanismos de controle, monitoramento e avaliação.

Essa colonialidade exercida através da interpretação da governança pelas OIs financeiras é danosa ao processo de desenvolvimento latino-americano. Os contornos de governança precisam ser propostos a partir de um desenvolvimento focado em três pilares centrais, de inclusão, sustentabilidade e democracia. Dessa maneira, novas abordagens decoloniais são necessárias para pensar o desenvolvimento a partir do Sul Global e, em especial, do contexto latino-americano. Para isso, é necessário o rompimento com o pensar nortecentrado, através do fortalecimento de teorias do Sul, de métricas próprias de avaliação e de mecanismos de cooperação regional. Incorporar uma visão que respeite os povos e que entenda a cultura local é um caminho certo para a promoção de um desenvolvimento da região.

Considerando essa necessidade de se decolonizar as teorias e as práticas, e tendo como objetivo a construção de novos caminhos para o desenvolvimento, esta tese propõe-se a aprofundar uma nova trilha para a gestão pública para o desenvolvimento, consolidando a ideia da Inteligência Pública, como constructo teórico metodológico voltado para o crescimento dos países do Sul Global para pensar novas formas de se desenvolver.

Em resumo, a governança para os países do Sul Global como promotora do desenvolvimento apresenta dois problemas centrais. De um lado, tanto a teoria quanto a prática da governança como modelo de gestão pública, ou até mesmo como conjunto de princípios e diretrizes para órgãos públicos, possui uma visão criada pelo Norte e que, no fim, favorece a perpetuação de uma forma de dominação do Sul pelo Norte. O colonialismo e o imperialismo são substituídos pela colonialidade, impondo a mesma estrutura de relação de poder, político, econômico e social. Muita dessa influência vem na forma de *soft governance*, uma nova adaptação de *soft power* para que países do Sul sigam as recomendações das Organizações Internacionais como forma de garantir empréstimos, investimentos ou conseguir o status de país desenvolvido. A governança, nos moldes em que é preconizada pelo Norte para o Sul, não vai ser o caminho para o desenvolvimento.

Paralelamente, governança é um conceito polissêmico, que pode assumir até concepções completamente divergentes entre si. É um termo que se mostra desgastado dos seus princípios axiológicos, mas que é onipresente na gestão pública contemporânea. É um termo que se vulgarizou, funcionando como recurso heurístico para designar algo bom, apesar de nem

sempre o ser. Desta forma, ao invés de restaurar um sentido original para a governança, ou criar um sentido que pode ser interpretado de outra maneira, propõe-se a criação de um termo novo, a Inteligência Pública, para designar uma nova forma de ‘governança’, decolonial, que visa promover o desenvolvimento dos países do Sul Global.

3. MARCO TEÓRICO: FUNDAMENTAÇÃO DA INTELIGÊNCIA PÚBLICA

Na crescente complexidade do mundo e dos problemas, o Estado possui uma figura importante na prestação de serviços, atingindo, por dever, principalmente àqueles que são vulnerabilizados, que não são contemplados pela efetivação de direitos fundamentais através da prestação privada. Entretanto, com essa crescente complexidade, novos atores foram introduzidos, seja na prestação de serviços públicos, seja na demanda de participação social necessária para a reafirmação do Estado Democrático. O Estado, assim, é tido como um ator-chave, mas não um detentor de todo o processo das políticas públicas: é entendido como um ator, e não como o tutor da “rede” que se estabelece.

Essas constantes e crescentes mudanças da lógica das funções do Estado, quer seja as atribuições referentes ao seu bom funcionamento, quer seja sobre a prestação de serviços públicos, se estabelecem em fluxos (em detrimento ao ciclo estático de políticas públicas), que são dificilmente encaixados com perfeição nas teorias contemporâneas sobre o funcionamento da máquina pública e das dinâmicas relacionais com outros atores. No mesmo sentido, é importante frisar que esta dificuldade também se estabelece dentro do panorama espaço-temporal, já que é possível encontrar realidades distintas de atuação das capacidades estatais coexistindo no território. Assim, análises em nível micro, meso e macro geram resultados distintos.

Por conta dessa velocidade de transformação do mundo moderno, que cobra respostas mais imediatas, e da necessidade de grande adaptabilidade por parte da gestão pública, além do reconhecimento de diversos atores no processo de tomada de decisão, a governança ganhou força nas primeiras décadas do século XXI, se estabelecendo como um paradigma dominante da gestão pública. Governança é algo complexo, recebendo diferentes contornos e adjetivos, que não se isenta de possuir um quadro valorativo, com teor técnico e político. Pode ser entendido como um conceito mágico (Pollitt & Hupe, 2011), que é sempre relacionado a uma coisa positiva, mas por falta de uma conceituação mais concisa, pode estar atrelada a objetivos contrários.

No contexto aqui trabalhado, que foca em evidências encontradas para o caso brasileiro, com grande potencialidade de se expandir para aplicações na América Latina e no Sul Global, que reúne países que buscam formas de se desenvolver, a governança tem sido apresentada e, em alguns casos, implementada como um mecanismo de controle, uma forma de se manter

antigas estruturas de gestão, hierarquizadas, verticalizadas e centralizadas, que não geraram nem eficiência nem eficácia na prestação de serviços públicos, funcionando com um verdadeiro instrumento perpetuador das relações de poder mundiais. Os países do Sul Global, impulsionados a adotar essa visão de governança pelas Organizações Internacionais, não vão conseguir superar os desafios do desenvolvimento moderno, sendo condenados a sempre enfrentarem problemas de crescimento econômico, de pobreza, de desigualdade e de destruição ambiental.

Essa percepção fomenta a construção de teorias e práticas decoloniais, em que a gestão e a governança são pensadas para promover o desenvolvimento, de acordo com as necessidades que cada território possui. Tendo esse cenário como pano de fundo, propõe-se novos arranjos teórico-metodológicos para a gestão para o desenvolvimento, através da consolidação da Inteligência Pública como conceito.

A terminologia Inteligência Pública vem do trabalho de Lúcio e Dantas (2018), que criam o conceito como uma contraposição ao conceito de *Business Intelligence*, como campo de conhecimento voltado à gestão de empresas. A *Public Intelligence* (PI), então, seria um campo destinado a desenvolver ferramentas voltadas para a gestão pública, partindo de cinco premissas fundamentais.

- 1) Preparar o ambiente organizacional para criação e implementação de tecnologias e instrumentos de gestão propícios ao desenvolvimento e implementação de inovação;
- 2) Desenvolver ferramentas e tecnologias de gestão com potencial de incidência sobre projetos de desenvolvimento nacional, regional e local;
- 3) Desenvolver capacidades organizacionais de coordenação, articulação e integração com vistas à formação de gestores sob o ponto de vista da transversalidade e intersectorialidade nos procedimentos e processos que envolvem a gestão pública.
- 4) Desenvolver capacidades organizacionais de coletar, organizar, analisar e compartilhar grande volume de informações e dados, por meio de ferramentas tecnológicas, com vistas a dar suporte a gestores públicos em todos os níveis federativos e nos diferentes tipos de instituições públicas;
- 5) Vincular o desenvolvimento tecnológico à finalidade institucional propiciando alternativas que induzam o aumento da eficiência e efetividade das organizações públicas (Lúcio & Dantas, 2018, p. 93).

Toma-se, então, essa terminologia e essa premissa inicial desenvolvida por Lúcio e Dantas para desenvolver a Inteligência Pública como constructo teórico-metodológico de gestão pública voltado para o desenvolvimento.

A partir da reflexão inicial feita por Lúcio e Dantas (2018) que origina o conceito, acredita-se que a Inteligência Pública possui um potencial de ser um termo concorrente ao

conceito de governança que é apresentado, principalmente pelas OIs, aos países do Sul Global, evitando, assim, a possibilidade de se ter a governança – um conceito abrangente e guarda-chuva (Pierre & Peters, 2020) – possuir um caráter distinto da sua vertente principal, de modelo de gestão baseado na interação entre diversos atores para a tomada de decisões e para a implementação de políticas (Osborne, 2006, 2010).

Novamente, retoma-se o objetivo da tese de fortalecimento do conceito de inteligência Pública como constructo teórico-metodológico na construção de instrumentos que auxiliem nos modelos de gestão e governança orientados a um projeto de desenvolvimento do Sul Global. Neste sentido, observa-se a necessidade de algumas considerações importantes. Primeiro, é a carga da existência de um Sul Global, como um projeto geopolítico intimamente ligada ao conceito de desenvolvimento, que exprime a dicotomia entre aqueles que se alcançaram ‘patamares de desenvolvimento’ e aqueles que buscam se desenvolver, tentando romper com a lógica global e neoliberal que colocam os países do Sul a uma condição de subalternos nas dinâmicas mundiais.

Inicialmente, cabe uma breve reflexão da Inteligência Pública (PI) como gestão e governança para o desenvolvimento. Como amplamente discutido, governança é um termo plural, cheio de diferentes significações e usos (Martins et al., 2022). A Inteligência Pública, como é concebida nesse trabalho, compreende a um dos diversos sentidos que a governança pode tomar. Entretanto, a utilização de uma terminologia própria tem seus propósitos. Em primeiro lugar, utilizar a Inteligência Pública como termo evita o caráter dúbio da governança, já que é fundamentada numa definição mais precisa. Segundo, apenas trazer uma nova abordagem para a governança pode não representar a ruptura necessária com o significado que hoje é difundido pelas OIs. Em terceiro, um novo termo que não foi produzido pelo Norte Global reforça a criação de novas teorias e práticas pensadas e criadas no âmbito do Sul Global. Importante reforçar que aqui se revela a natureza dúbio da Inteligência Pública, que assume tanto a posição e um sentido de governança, entre tantos outros que foram previamente abordados, como também disputa com a própria governança como um novo olhar sobre arranjos, modelos, mecanismos e instrumentos de governança. Por fim, a palavra inteligência, juntamente com a palavra pública, traz um breve resumo da base deste constructo. Da mesma maneira, gestão e governança para o desenvolvimento assinalam o propósito do Estado, de ofertar direitos na forma de serviços públicos, orientado para a promoção do desenvolvimento.

Este capítulo, que traz algumas atribuições teóricas, antecede a explicação da Inteligência Pública por representar as inspirações que circundam o conceito de PI, como um

conjunto de crenças, valores e significados que dão sentido à criação e à conceituação do conceito aqui desenvolvido. Representam tópicos de importância para a discussão do conceito de Inteligência Pública, bem como ancoram o conceito com tendências teóricas distintas que dialogam com ele.

Inicia-se, desta forma, com a própria ideia de desenvolvimento que é aqui defendida, como o propósito vital para a gestão e a governança. O desenvolvimento rompe com a lógica de crescimento econômico, modelo defendido por Rostow (1971), para assumir tendências (Pieterse, 2010) que atendam as necessidades reais. Essa mudança da ideia de desenvolvimento é vital para fortalecer a ideia contra hegemônica de um Sul Global. Em lugares onde a taxa de saneamento básico é baixa e existem aterros sanitários a céu aberto, uma política de reciclagem, por exemplo, deve ocupar um lugar secundário, cabendo ao Estado atuar em áreas prioritárias, que são condições mínimas de saneamento.

Esta discussão abre espaço para um outro aspecto, que é o papel do Estado contemporâneo e a interlocução com outros atores – dentro e fora do Estado. O Estado possui dois elementos fundamentais para construir capacidades de desenvolvimento aos territórios. Primeiro, é o ator que possui legitimidade de poder e uso da força (Weber, 2000; Foucault, 1999). Segundo, é o ator que tem o dever de agir, não podendo ser omissos ou atuar de acordo com critérios não explícitos nem legitimados. Desta maneira, além de uma apresentação geral sobre a formação do Estado moderno – concebido aos dias atuais – e a teoria geral do Estado, apresenta-se a ideia de ação pública, como a forma em que o Estado atua em conjunto de outros atores, priorizando uma atuação em redes. Apresenta-se, também, a ideia de atuação através de instrumentos de gestão e de ação pública (Lascoumes & Le Galès, 2007, 2012a, 2012b).

Como contexto socioambiental, aqui se retrata a sociedade de risco (Beck, 1992). Desde a década de 1980, várias teorias vêm sendo desenvolvidas para explicar os dilemas e os desafios deste novo século. O rompimento com a modernidade clássica – aquela fortalecida pela industrialização e pelos patamares civilizatórios europeus – causa uma preocupação da relação entre o social e o ambiente, que foi extremamente impactado e modificado pela atuação humana, especialmente através da tecnologia. A ideia motriz de grande parte dessas teorias (ou considerações) emergentes sociais é a incompatibilidade dos modelos de produção atuais (e o modelo capitalista, em geral) com o mundo finito que é o planeta Terra. A modernidade e a modernização geraram riquezas diferentes aos países, através da grande exploração de recursos do Sul para abastecer as necessidades do Norte. Com quadros mais agravados de pobreza e desigualdades, o Sul enfrenta os problemas de emergências e extremos climáticos, ocasionados,

em grande parte, pelo Norte. Apesar de esforços internacionais para a implementação de políticas verdes (*green solutions*), a base do modelo de produção não foi alterada, causando problemas ambientais, políticos, econômicos e sociais difíceis de serem mensurados. A ideia por trás da sociedade de risco é a noção de que os problemas atuais são frutos de decisões passadas, de riscos que foram calculados e tomados no passado, mudando a natureza daquilo que é imprevisível. A sociedade de risco não se forma como uma teoria consolidada, mas é um recurso analítico que possibilita observar a realidade atual através de outras lentes, que permitem alterações profundas na forma de se pensar a gestão pública, através da mudança da ideia de risco: o risco passa de uma posição secundária e residual para ser um elemento central, por meio da alteração de seu significado.

Consolidada a ideia de construção de ação pública por redes e da alteração da relação sacionatural através das tecnologias, cabe desenvolver melhor a função da tecnologia nas relações modernas, como elemento mediador e tradutor da realidade. Por isso, se fortalece a Teoria Ator-Rede (TAR), de Bruno Latour (2012), que foca mais nas interações produzidas e transformadas do que em seus atores – humanos e não-humanos. A introdução de atores não-humanos na rede é importante pois permite a introdução das tecnologias nas redes, que não representa uma nova forma de realizar processos na gestão pública, mas se consolida como elemento que transforma a gestão pública em novos processos, mais dinâmicos e transparentes. Essa explicação permite que, posteriormente, a análise da rede que se forma com a introdução da Inteligência Pública, tendo como Ator-Rede o próprio conceito de PI, tema que será abordado posteriormente.

3.1. Desenvolvimento: o propósito final

Ao longo do século passado, as teorias sobre desenvolvimento se ampliaram e se diversificaram, surgindo contrapontos à ideia central de desenvolvimento atrelado ao crescimento econômico (Knutsson, 2009; Oliveira & Lúcio, 2016).

O segundo capítulo desta tese problematizou algumas questões que estão relacionadas ao desenvolvimento e à gestão pública. Os moldes de governança que são apresentados aos países do Sul Global não são reais promotores do desenvolvimento, condicionando parte do planeta a uma condição subalterna, tanto econômica quanto socialmente. Da mesma forma que a ideia de progresso foi desassociada da ideia de civilização, o conceito de desenvolvimento deve ancorar-se em outras métricas.

Nas palavras de Galeano (2010), o desenvolvimento da América Latina se confunde com o desenvolvimento do capitalismo. Essa provocação mostra a posição que a região sempre ocupou no sistema-mundo. A exploração da terra e dos corpos dos povos do Sul Global inegavelmente fazem parte de algumas concepções de desenvolvimento já defasadas. Durante séculos, a América Latina tentou acompanhar os padrões de desenvolvimento do bloco de países que eram considerados desenvolvidos.

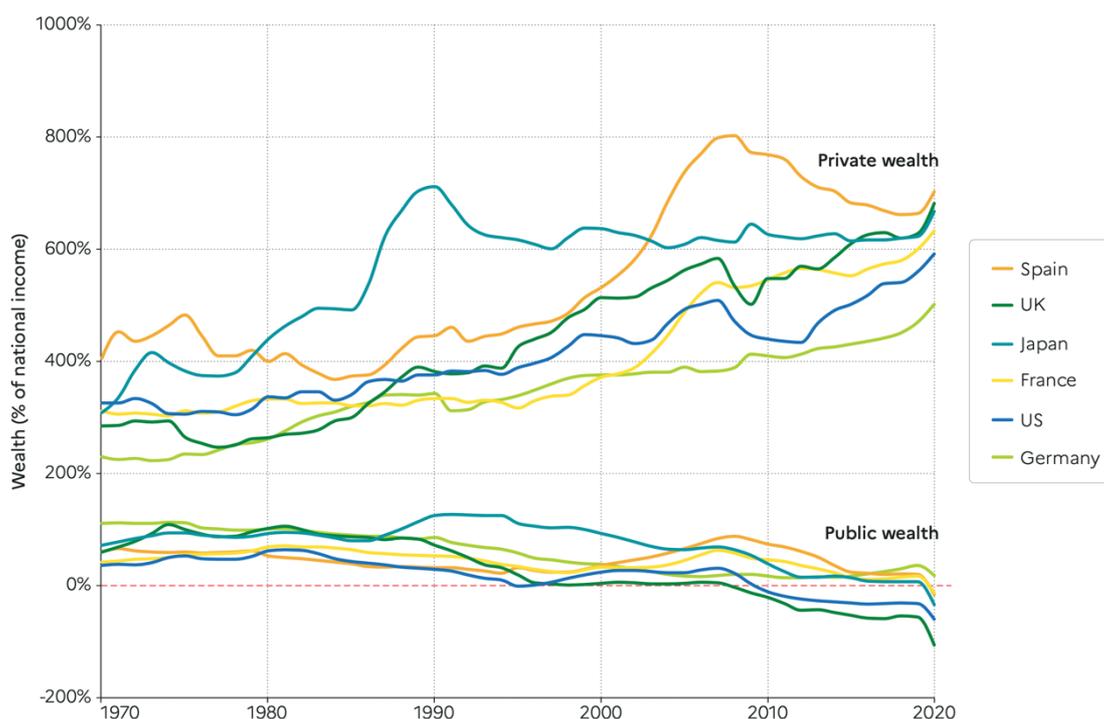
A noção de um desenvolvimento que não segue o modelo tradicional de desenvolvimento econômico é uma ideia antiga na América Latina, defendida pelo pensamento cepalino, desde a década de 1960, e consolidada nos escritos de Celso Furtado (2000, 2002). A teoria do subdesenvolvimento, trabalhada previamente nesta tese, abre a percepção de outras trajetórias, distintas das norte-atlânticas, não só explicando os fenômenos passados, mas apontando novas alternativas para o futuro (Cêpeda & Pinto, 2014).

Até hoje, o desenvolvimento é baseado em métricas criadas pelos países centrais, disseminados especialmente pelas Organizações Internacionais. Um exemplo da centralidade dos conceitos de desenvolvimento que são ditados pelo Norte são os parâmetros educacionais, que seguem as diretrizes da OCDE. Já os níveis de crescimento econômico refletem as determinantes e os indicadores do Banco Mundial, que ainda se confundem com o conceito de desenvolvimento, enraizado na ideia de boa governança (World Bank, 1991).

O mundo hoje nunca foi tão desigual. De acordo com o relatório da desigualdade do mundo de 2022, elaborado pelo *World Inequality Lab*, a desigualdade de renda e de riqueza vem aumentando desde os anos 1980, quando as políticas neoliberais começaram a ser implementadas. Hoje, os níveis de desigualdade se assemelham àqueles encontrados no início do século passado. Ainda mais alarmante, a desigualdade entre riqueza privada e riqueza pública nunca esteve tão grande, com reservas públicas quase negativas, o que representa um grande desafio no futuro para a solução de desigualdades (Chancel et al., 2022).

Sem recursos públicos, a atuação do Estado em prol de promoção de políticas de desenvolvimento e da redução das desigualdades internas se torna quase impossível, já que instituições públicas e privadas possuem objetivos distintos. No gráfico 1 se aprecia com clareza a tendência.

Gráfico 1 – O crescimento da riqueza privada e a diminuição da riqueza pública (1970-2020)



Traduções:

Wealth (% of national income): Riqueza (% da renda nacional); Private wealth: Riqueza privada; Public wealth: Riqueza pública. Spain: Espanha; UK: Reino Unido; Japan: Japão; France: França; US: Estados Unidos; Germany: Alemanha.

Fonte: Chancel et al., 2022, p. 77.

Sob a perspectiva econômica, o mundo é obrigado a reconsiderar os padrões de crescimento infinito, já que a humanidade atravessa um período marcado por claros sinais de esgotamento dos recursos, tanto materiais quanto imateriais. A emergência climática já é uma realidade (Bárcena *et al.*, 2020), a infodemia tem causado danos à saúde (Alba-Leonel *et al.*, 2021) e a pobreza, a vulnerabilidade e a fome ainda são uma realidade (Peres *et al.*, 2021).

As teorias sobre desenvolvimento indicam uma questão ventilada por Pieterse (2010), sobre a crise do que o desenvolvimento representava e o surgimento de um novo pensamento voltado para além do desenvolvimento, da construção de um pensamento pós-desenvolvimento (*post-development thinking*). Desatrela-se, assim, o desenvolvimento do elemento puramente econômico para focar na sociedade (como indivíduo) e no Estado (como coletivo). Há um resgate de antigas práticas locais que fomentam o desenvolvimento (Vázquez-Barquero, 2007), já que os modelos ditados pelo centro não são direcionados a acabar com dilemas sociais, nem são capazes de promover condições de desenvolvimento e crescimento compatíveis com a realidade mundial.

Considerando esses novos desenhos que desenvolvimento ganha a partir das diferentes teorias – clássicas e insurgentes – e da implementação de instrumentos que levam em conta os sentidos de governança, sugere-se que os contornos de governança propostos a partir de um desenvolvimento focado em três pilares principais, de inclusão, sustentabilidade e democracia. Inclusão, sustentabilidade e democracia, então, representam tendências, princípios que fundamentam a construção de um projeto de desenvolvimento focado na consolidação e no desenvolvimento do Sul Global. Esses três pilares resumem e reúnem elementos que são caros aos países do Sul, que ainda lutam com problemas de desigualdade, de vulnerabilidades, de políticas de preservação ambiental e combate às mudanças climáticas, e de instabilidade política e econômica.

A construção de uma nova linha teórica sobre o desenvolvimento – que reforça tendências em substituição a modelos fechados – se consolida no cenário internacional de diversas maneiras, até como um compromisso de governança global estabelecidos em pactos entre países para alcançar padrões mínimos de desenvolvimento em escala mundial. Embora até o conceito de governança global apresente uma certa polissemia (Sinclair, 2012), existem temáticas que são universais e se estabelecem como desafios comuns aos países. São problemas transfronteiriços, que exigem a atuação conjunta e o esforço internacional para a busca de soluções. Neste sentido, a Organização das Nações Unidas é uma entidade chave na proposição de estratégias para os problemas de governança global.

A proposição de objetivos comuns de desenvolvimento pode ser remetida ao esforço conjunto dos países desde a década de 1990. Esse empenho comum culminou na assinatura, em 2001, dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), perante a Assembleia Geral da ONU. Segundo Jannuzzi e Carlo (2018), os ODMs foram uma forma de assegurar, institucionalmente, o comprometimento dos países com o desenvolvimento sustentável nos eixos econômico, social e ambiental. Os ODMs ajudaram na construção de indicadores sociais que pudessem valer de comparativo mundial, que representam uma tentativa, desde os anos 1960, das Nações Unidas em promover uma agenda de desenvolvimento integrada aos países em prol do bem-estar mundial (Jannuzzi & Carlo, 2018).

Adotada no Brasil em 2003 na esfera federal, os ODMs foram sendo adotados pelas esferas municipais aos poucos. Eram oito os Objetivos do Milênio: 1) Reduzir, até 2015, a extrema pobreza e a fome à metade do nível prevalente em 1990; 2) Universalizar a educação primária; 3) Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) Reduzir a mortalidade na infância; 5) Melhorar a saúde materna; 6) Combater a AIDS, a malária e outras

doenças; 7) Garantir a sustentabilidade ambiental; e 8) Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (IPEA, 2014). Consolidando o definido pela Agenda 21, de 1992, pelos ODMs, de 2001, pela Rio+10, de 2002, e pela Rio+20, de 2012, foi criado, durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, o texto *Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*, que dariam origem aos ODSs (Jannuzzi & Carlo, 2018).

Um desenvolvimento que seja inclusivo, sustentável e democrático coaduna com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que são divididos em 17 temas: 1) erradicação da pobreza; 2) fome zero e agricultura sustentável; 3) saúde e bem-estar; 4) educação de qualidade; 5) igualdade de gênero; 6) água potável e saneamento; 7) energia limpa e acessível; 8) trabalho decente e crescimento econômico; 9) indústria, inovação e infraestrutura; 10) redução das desigualdades; 11) cidades e comunidades sustentáveis; 12) consumo e produção responsáveis; 13) ação contra a mudança global; 14) vida na água; 15) vida terrestre; 16) paz, justiça e instituições eficazes; e 17) parcerias e meios de implementação.

Januzzi e Carlo (2018) debatem que os ODSs representam uma evolução aos ODMs, já com uma maior conscientização em relação aos direitos humanos e aos problemas ambientais, bem como reiteram a ideia de governança nacional. De igual maneira, os ODSs impulsionam tanto o setor público quanto o setor privado em realização das suas metas, como previsto no documento final da Rio +20, o relatório “O futuro que queremos”.

O alinhamento de um desenvolvimento inclusivo, sustentável e democrático com os ODSs é essencial para tornar a discussão viável na realidade prática da gestão pública. Afinal, o compromisso de executar os objetivos e suas metas derivadas já é factual e realizável em um contexto global. Desta forma, considera-se esses três pilares como basilares na construção de um projeto de desenvolvimento. Também, é importante ressaltar que as metas da Agenda 2030 são compromissos que evidenciam o caráter complexo e transversal dos desafios para as sociedades contemporâneas.

O desenvolvimento deve ser inclusivo para abranger mais atores com direitos, para gerar equidade, de oportunidade, de acesso e de direitos. A ideia da equidade é antiga, presente e constantemente construída, reproduzindo os preceitos de justiça social e de solidariedade (Azevedo, 2013). A visão equânime é uma forma de contornar a desigualdade como problema estrutural em diferentes dimensões – de região, de raça, de sexualidade, de classe, entre outras. Uma abordagem inclusiva permite abarcar essas disparidades na promoção de uma perspectiva

mais humana e de prosperidade mútua e conjunta. Aproximando-se da parte empírica/aplicada desta tese, o acesso à saúde é um dos indicadores mais sensíveis de desigualdade.

No aspecto da sustentabilidade, o desenvolvimento deve ser edificado de forma duradoura, viável e que compactue com um projeto de proteção ao ambiente. “O desenvolvimento sustentável busca atender às necessidades e aspirações do presente, sem comprometer a capacidade de atender às do futuro” (Brundtland et al., 1987, s/p, trad. nossa). Por isso, a manutenção da esfera de preservação é importante para que ocorra um desenvolvimento que seja sustentável.

Em síntese, do ponto de vista da economia ecológica, desenvolvimento sustentável deveria ser entendido como um processo de melhoria do bem-estar humano com base numa produção material/ecológica que garanta o conforto que se considere adequado e esteja estabilizada num nível compatível com os limites termodinâmicos do planeta. Implica, portanto, um Estado Estacionário onde o crescimento do consumo como fator de emulação social cede lugar ao crescimento cultural, psicológico e espiritual (Romeiro, 2012, p. 84-85).

Entende-se, assim, a ideia lógica por trás da sustentabilidade, de criação de uma sociedade que consiga promover a melhoria da qualidade de vida da sociedade sem comprometer o meio ambiente, como um ecossistema vivo repleto de recursos que não devem ser extintos. Para isso, são necessárias ações de três grandes áreas centrais: crescimento e equidade econômica; conservação de recursos naturais e do meio ambiente; e desenvolvimento social (Mikhailova, 2004). Sustentabilidade não se refere somente sobre a preservação ambiental, mas sim sobre a manutenção de um sistema de melhoria da qualidade de vida de forma a não comprometer o futuro do planeta.

Por fim, o terceiro pilar fundamental do desenvolvimento compreendido nesta pesquisa é a democracia. Em *Um novo paradigma em Gestão Pública*, de 1988, Kिल्sberg já trazia o entendimento de que a crise da década de 1980 seria resolvida pelo Estado, em um movimento latino-americano que chama de reforma da reforma, reforçando que a eficiência do Estado só é possível dentro de um sistema democrático (Kिल्sberg, 1988). O aspecto democrático se reforça dentro das redes de diferentes atores e na construção transversal da gestão e da ação pública. Esse elemento de caráter dialógico, segundo Cruz (2020) é fundamental para o desenvolvimento democrático, reforçado pela participação social e das arenas interlocutórias. Importante notar que houve um declínio dos padrões de democracia nos últimos anos. Segundo Flinder (2012), em 2010, dos 194 países que compunham o mundo, somente 87 (45%) eram democracias completas; 60 (31%) eram democracias parciais, enquanto 47 (24%) países não resguardavam os direitos políticos de seus cidadãos (não democráticos).

Democracia e desenvolvimento são categorias que caminham juntas e são incitadas pelo Estado. O desenvolvimento reflete a existência de direitos equânimes, a partir do acesso de todos, gerando condições iguais de oportunidades e de qualidade de vida (O'Donnell, 2008). A democracia fomenta a cidadania, em um processo dialógico entre Estado e sociedade, que elege uma agenda positiva de direitos através de seus governantes e recebe a prestação dos direitos e das necessidades levantadas em forma de serviços públicos.

Importante entender que a democracia se transforma ao longo do tempo, aderindo a novos formatos. Desde a concepção grega de *demos* – a vontade da maioria –, a democracia transformou-se até chegar na construção de Estado Democrático de Direito, em que reina os direitos individuais e coletivos, pautados pela soberania popular. A democracia representativa abre espaço para outros arranjos democráticos, valorizando a deliberação e a participação social (Laranja, 2018). Sem essa comunicação constante entre Estado e cidadãos, as funções e atuações estatais se distanciam das vontades e das necessidades comunitárias, razão pela qual canais de participação e de atuação coletiva devem sempre ser implementados e reforçados.

Em resumo, o desenvolvimento, nesta nova etapa que Pieterse (2010) denomina de pós-desenvolvimento, sai da ideia de que o crescimento econômico é o motor propulsor para resolver as questões sociais e cresce a ponto de entender novas formas de desenvolvimento. Apesar de nesta tese se trabalhar três pilares centrais do desenvolvimento (democracia, inclusão e sustentabilidade), entende-se que o desenvolvimento é um processo holístico, que se consolida como um todo. Ser considerada uma nação rica não garante o bem-estar da sua comunidade. Da mesma forma que ser considerada uma nação pobre não traduz necessariamente a quadros de miséria e infelicidade.

Essa nova era dos estudos do desenvolvimento permite admitir outras lógicas, afastando-se da equivocada ideia primitiva de desenvolvimento como civilização, considerando que diferentes territórios possuem diferentes necessidades e recursos. Tem-se, por exemplo, o desenvolvimento local, pautado em diferentes estruturas e arranjos sociais (Cárdenas, 2002; Albuquerque et al., 2018; Bosier, 2001), que, em muitas vezes, se baseia em práticas ancestrais, que há muito foram perdidas em nome de um suposto progresso. Ademais, o desenvolvimento local tem uma preocupação na conservação da riqueza e dos recursos para o território, de benfeitorias para a população local. Para Cárdenas (2002), os objetivos do desenvolvimento local incluem a democratização dos processos sociais que, a partir da consolidação da cidadania, promovem liberdade e direitos; a participação cidadã e o controle social; as

necessidades da comunidade; e a redução das desigualdades e do crescimento econômico e de produção das comunidades locais, através do aprimoramento da distribuição do produto social.

Desenvolver tem a ver com empoderar (Rowlands, 1995), com gerir comunitariamente (Stoker, 2010) e entender que crescimento econômico, sustentabilidade e equidade social (Albuquerque, Costamagna & Ferraro, 2018) são metas que caminham juntas, na construção coletiva.

Por isso, acredita-se que o desenvolver é feito com mais atores, na interseção da atuação social, de mercado e estatal, baseada na inclusão dos diferentes sujeitos de direitos, na preservação ambiental e na preservação de práticas que consigam se manter ao longo do tempo e que tenha como elemento chave a construção coletiva, participativa e dialógica.

3.2. O papel do Estado, ação pública, instrumentos e o fazer coletivo

Como previamente debatido, o Estado possui um papel fundamental para o desenvolvimento, seja na construção de políticas e estratégias na construção de um projeto de desenvolvimento nacional, seja na sua atribuição única de dever-agir com o cidadão. Abordar o papel do Estado, suas funções e prerrogativas é uma questão complexa, já que cada disciplina ou campo de conhecimento vê o Estado de uma forma diferente. Aqui abordamos a ideia de Estado a partir da interseção entre três disciplinas, formando um entendimento político e sociojurídico dos elementos que compõem o Estado contemporâneo frente as suas possibilidades e limitações.

As reflexões contidas nesta passagem de forma alguma conseguem esgotar a riqueza de estudos que se destinam a entender o Estado ao longo do tempo. Ao contrário, é uma forma sucinta de entender como se desenvolveu a relação entre sociedade e governo, de forma a criar as comunidades políticas autônomas que hoje são chamadas de nações, dando ênfase na dimensão contratualista entre governantes e governados como detentores da legitimidade de autoridade e de fornecimento de direitos, culminando em um Estado constitucionalista. É seguro afirmar que o Estado se transformou desde a sua concepção moderna, assumindo novas formas e arranjos que possibilitam a sua atuação, tanto domesticamente quanto em um cenário internacional. De unidades federativas autônomas que coexistem sob um mesmo teto federado a blocos supranacionais que compartilham uma agenda social, política e econômica, os elementos clássicos constitutivos do Estado – soberania, povo e território – passam por uma constante revisão. O foco desta discussão é entender como que os novos arranjos estatais se

constituíram na concepção da gestão pública como interdisciplina, reforçando o seu papel como ator importante para a promoção do desenvolvimento, que envolve uma perspectiva orientada a um projeto geopolítico de Sul Global. Da existência de sociedades primitivas até a chegada do Estado Democrático de Direito, há uma série de transformações, fruto, muitas vezes, de lutas sociais, que transformam o Estado para atender o seu povo.

Das formas de organização mais primitivas, a associação social em clãs ou tribos se mostrava suficiente para lidar com os problemas comunitários, já que são organizações igualitárias, voltadas para a subsistência do local. São conceitos de sociedades não estatais, baseados em um acordo de vontade entre os membros. Nas sociedades asiáticas, era comum a existência de dinastias imperiais, em uma confluência entre poder político e poder religioso. No Antigo Oriente Próximo, fortaleceu-se a existência de organizações teocráticas e déspotas (Bonavides, 2010; Porrúa Pérez, 2005).

A ideia contratualista de Estado já é presente na Antiguidade, na constituição das cidades gregas, especialmente as democracias, que refletiam que a política vinha mais de uma escolha humana do que de um desdobramento natural, ideia reforçada pelo pensamento pós-sofista. Se as formas primitivas de associação são processos naturais, a existência da polis é uma escolha política. No mesmo sentido, a política é desvincilhada da autoridade religiosa, expressando a vontade dos homens (Dunn, 1996; Bonavides, 2010; Porrúa Pérez, 2005). Para explicar a força do contratualismo e da relação feita entre a decisão do Estado e os cidadãos, Dunn (1996, p. 43, trad. nossa) relembra a emblemática passagem de Críton, de Platão, sobre justiça e injustiças, que antecede a sentença de morte de Sócrates: “a obrigação política, argumentou ele, é uma obrigação, em primeiro lugar, de gratidão pelos benefícios recebidos”. O político da *polis* grega e o sujeito de direitos da *civitas* romana trazem elementos que são importantes para a construção do Estado contemporâneo.

A época medieval, que emerge com a queda do império romano, marca a fragmentação das dinastias asiáticas e da instauração do modelo feudal na Europa e na Ásia, fundamentada em uma relação de servidão entre vassalos e suseranos, que coexistia com a existência de reis. O poder é teológico e jusnaturalista. O contrato aqui possui um caráter bilateral, de proteção e obediência. Embora a ideia de Estado (moderno) não esteja consolidada no Medievo, existe as bases para a construção de um Estado a partir da coerção e da ideia de soberania (Dunn, 1996; Bonavides, 2010; Porrúa Pérez, 2005).

A estratificação social feudal dá lugar ainda a uma organização social absolutista, menos desigual, mas ainda marcada por privilégios e desigualdades de poder, sob proteção do pensamento maquiavélico. O Estado absolutista é o primeiro que traz a ideia de soberania e nacionalidade, inserida em um contexto mais internacional – marcado pelas grandes navegações –, entrando na lógica capitalista e de substituição da nobreza por uma nova elite, a burguesia. É ainda sob a ótica absolutista que Hobbes introduz o paradoxo entre os poderes infinitos do monarca com a legitimidade do contrato social. O aspecto contratualista se fortalece ainda no século XVII, em que os maiores teóricos, como Hobbes, Locke, Spinoza, Selden e Grotius, “organizaram as suas interpretações da política em torno da ideia de uma transferência voluntária de poder e liberdade dos membros individuais de uma determinada sociedade para a sua autoridade governante” (Dunn, 1996, p. 48, trad. nossa). Essa concepção evoluiu para o Contrato Social de Rousseau e o pensamento contratualista kantiano, baseado na liberdade individual, na igualdade e na independência tuteladas por um conjunto de regramento coercitivo comum, em que o direito de um não se sobrepõe ao direito do outro (Dunn, 1996).

O Estado Absolutista vai se convertendo em Estado constitucional, em que as leis ditam direitos e poderes, trazendo um conjunto de ordenamento político e social, formando o que hoje é entendido como Estado moderno, ou Estado-nação. O contrato se formaliza pelo texto constitucional, ordenamento jurídico soberano a qualquer outra norma no território. Na Teoria Geral do Estado, como disciplina que aborda a estreita relação entre Estado e Direito, o Estado é um sujeito constituído de três elementos principais: povo, soberania e território, regido por um ordenamento jurídico próprio e válido. A Teoria Geral do Estado vai se desdobrando em três dimensões: como ideia; como fato social; e como fenômeno jurídico (Bobbio, 2007; Kelsen, 1938; Bonavides, 2011). Das concepções sociológicas tradicionais, que abrange os posicionamentos de Marx, Weber e Durkheim, opta-se pela concepção weberiana de Estado, de provisão de serviços públicos e de uso legítimo da força (Weber, 2000; Bobbio, 2007).

Em uma perspectiva constitucionalista sobre o Estado moderno, o Estado constitucional se expressa de três formas. O Estado Liberal, de separação dos poderes, surge com a Revolução Francesa e a Independência Americana, fundamentando as bases das criações dos Estados emancipados nas Américas, no século XIX. O compromisso do Estado Liberal é com a liberdade, estipulando limites à atuação estatal, com a separação entre poderes e um regramento claro (constitucional) sobre a atuação social e governamental. Já no Estado constitucional dos direitos fundamentais, ou Estado Social, a preocupação não está tanto na liberdade – que já havia sido alcançada –, mas está na ideia de justiça (social), dando ênfase aos direitos

fundamentais dos cidadãos. A legitimidade se estabelece como princípio, enquanto a legalidade se consolida em força de lei. Por fim, o Estado constitucional da Democracia participativa, ou Estado Democrático-Participativo, está em busca da “cidadania/povo e da cidadania/Nação, concretamente dimensionadas, os direitos de justiça, mediante um Constitucionalismo de normas indistintamente designadas como principiais, principais, principiológicas ou de princípio” (Bonavides, 2010, p. 53/54). Aqui, a Democracia vai se estabelecendo como direito fundamental: estabelecendo como processo contínuo e ainda não concretizado. O mesmo ocorre com os direitos humanos difusos, como o direito ao meio ambiente ou o direito à paz. Esse projeto constitucionalista democrático é de implementação constante pois enfrenta a vontade de instituição retrógrada de um Estado neoliberal, apoiado no conservadorismo e na ruína das ideias de soberania, povo e nação. Bonavides (2010) defende que a evolução do Estado constitucionalista para democrático e participativo prioriza os princípios ao corpo normativo, traduzindo a pluralidade da sociedade contemporânea em reconhecimento das heterogeneidades sociais.

Essas relações que desvelam as maneiras constitutivas do Estado também se expressam na gestão pública. Na consolidação do Estado liberal, o Estado tinha a função de manutenção da ordem pública, de assegurar as liberdades individuais e de preservar a propriedade privada. O desenvolvimento do capitalismo sobrepõe a atuação do mercado à atuação estatal, delimitada pela lei. O Estado social se desenvolve a partir do conturbado cenário político que assombrou o mundo na primeira metade do século XX, que fortaleceu a preservação dos direitos pelo Estado, principalmente ao assegurar o conceito de dignidade da pessoa humana. A crise do Estado Social dá lugar ao Estado Democrático de Direito, a partir da década de 1970, em que os princípios de proteção dos direitos e de manutenção democrática ficam estabelecidos mais como princípios, e não só na prestação estatal de garantia do bem-estar. O Estado Democrático de Direito é uma mescla de direitos positivos e negativos que equilibra a ideia de estado liberal e estado social com desígnio democrático claro (Xavier, 2014; de Moraes, 2014). Esta nova fase da gestão pública possibilita tanto a existência de um modelo neoliberal de gestão (já que direitos são princípios, acima de tudo) como de estruturação de novos arranjos de participação e de atuação de múltiplos atores para atuação da gestão pública, a partir de uma ideia não exclusiva de atuação estatal para a garantia de direitos em forma de serviços, como a ação pública.

A teoria da ação pública (Lascoumes; Le Galès, 2012a) é um dos conceitos-chave deste trabalho. Apesar de diferentes estudos que se baseiam em uma visão sociocêntrica das políticas

públicas e, também, da própria governança, acredita-se que o Estado tem um papel central na realização das políticas, seja por seu papel de atender a todos, seja pela sua capacidade de capilaridade, seja por seu desempenho de legitimar as ações.

É importante ressaltar que não se diminui a importância das ações coletivas sociocêntricas, criadas e fomentadas principalmente no seio de comunidades marginalizadas, que visam a organização e o bem-estar dos indivíduos dessas comunidades. Entretanto, o foco da análise desta tese se destina à gestão pública e a atuação governamental. As iniciativas locais e sociocentradas são de extrema importância, também, para defender o interesse das comunidades no processo participativo e democrático, incorporados no processo da gestão e da governança pública.

Ao utilizar a ação pública, é possível compreender os novos padrões de ‘público’ que surgem (Spink, 2016). Nesta perspectiva, parte-se do ponto de vista que a sociedade estreita cada vez mais laços com o setor público, entretanto, o Estado continua tendo papel fundamental na realização das políticas públicas e no cuidado da coisa pública, o que reforça a necessidade de uma gestão pública efetiva e participativa.

Antes de tudo, convém estabelecer o que é a ação pública, conceito que é empregado por diversos teóricos do campo de públicas. Recentemente, o termo foi adotado e foi tema de uma publicação da OCDE (OECD, 2018) que relacionava complexidade e ação pública, evidenciando, assim, a sua crescente utilização e internalização como constructo que substitua a expressão política pública. A crítica do modelo extremamente hierarquizado e centralizado de organização do Estado, dominado pelas políticas *top-down*, estão no centro do debate sobre a ação pública de Lascoumes e Le Galès (2012a), o que enseja a substituição de uma terminologia pela outra. A ação pública representa a ampliação da ideia de fazer do Estado, que atua em conjunto com outros atores – intersetoriais, da sociedade civil e do mercado – nas ações governamentais. Assim, a ação pública representa um fazer coletivo com um objetivo compartilhado entre atores, comum aos arranjos contemporâneos, que consolida a ideia de que o Estado não consegue mais governar sozinho (Lascoumes & Le Galès, 2012a; Sarmiento, 2012). De forma mais ampla, Drèze e Sen (2002) referenciam que a ação pública não só trata do fazer do estado através dos processos colaborativo com outros atores, mas também com a reação adversária às ações governamentais, como críticas e oposições. A ação pública, para estes autores, é crucial para pensar os problemas para além dos grupos homogêneos (e hegemônicos). Representa um processo de mudança social que ocorre a partir da interação de grupos de interesses divergentes. A definição das prioridades sociais é elaborada justamente a

partir dos embates e da construção coletiva, que envolve opiniões e interesses contraditórios em busca de um denominador comum (Lascoumes & Le Galès, 2012a; Drèze & Sen, 2002).

Segundo Patrick Hassenteufel (2011), desde a década de 1980, a linha que divide a esfera pública da esfera privada se torna mais tênue, principalmente com as políticas de liberalização, dos processos de privatização e o estabelecimento de parcerias público-privadas. A ideia de governança, também, como relação horizontal estabelecida entre diferentes atores, também evidencia esse borrão entre as esferas. O mesmo acontece com a análise das políticas públicas, que necessitam incorporar ao escopo de pesquisa as interações e as redes entre atores que se formam juntamente com a ação estatal na coprodução da ação pública (Hassenteufel, 2011).

A grande questão é que o aumento da complexidade dos problemas enfrentados pela administração pública (os *wicked problems*) não conseguem ser resolvidos através da simplicidade da estrutura administrativa (Brugué; Canal; Paya, 2015). Assim, da mesma forma que governança, para muitos, extrapola a esfera governamental, a ação pública possui essa multiatorialidade¹⁵ (Boullosa, 2019) que amplia a compreensão de problema público e dos atores que compõem o processo das políticas públicas. É uma iniciativa de sair de um modelo estadocêntrico para um modelo policêntrico (Spink, 2016).

Reafirma-se que neste trabalho considera-se para o exercício da gestão pública a atuação do Estado como necessária. Essa afirmação se consolida na premissa desta tese que a função do Estado é prover direitos na forma de serviços (Lúcio et al., 2014). É a partir deste objetivo que se estrutura e se fortalece a atuação estatal, fortalecendo a ação governamental para a resolução de problemas públicos. Afinal, se a função do Estado é prover direitos e esses direitos se encontram na esfera dos problemas públicos – e ainda estabelecidos de forma complexa –, é preciso reafirmar e aprofundar os estudos sobre a atividade estatal para/com seus cidadãos, não retirando do Estado a sua responsabilidade e o seu dever com seus tutelados. Quanto mais se resgata essa figura do objetivo primário do Estado, mais são estreitados os laços com a sociedade, um ator e o destinatário da gestão pública.

No caso brasileiro, é importante resgatar o texto constitucional de 1988, que elencou um rol (não taxativo) de direitos para os cidadãos brasileiros. A memória dos duros anos de ditadura

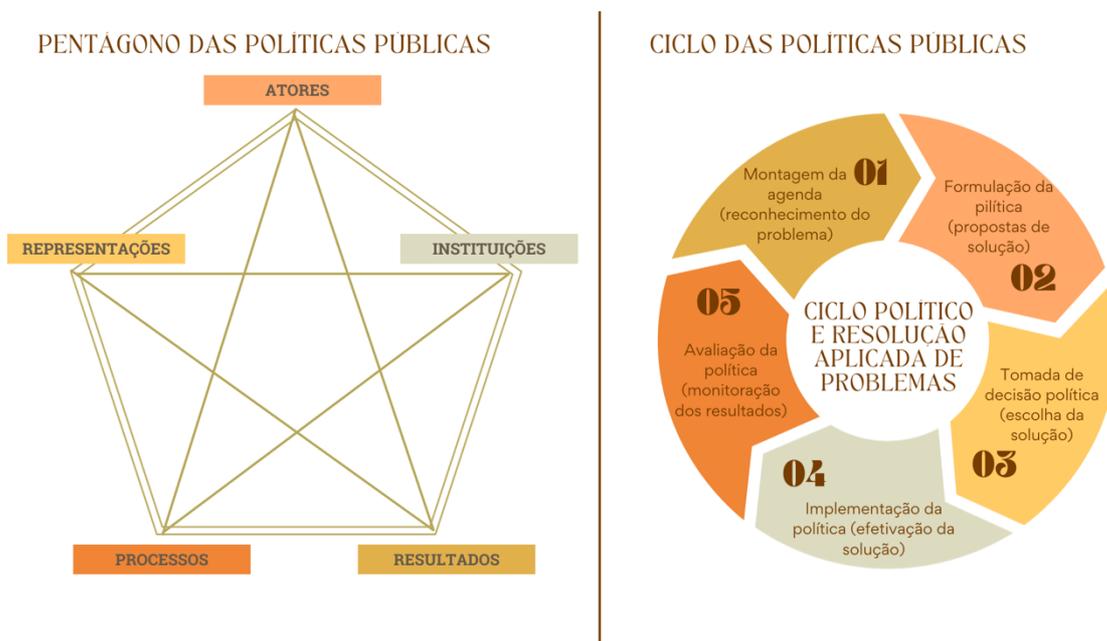
¹⁵ A multiatorialidade é, assim, um constructo interpretativo sociocêntrico que busca superar a dimensão estadocêntrica do ator individual como locus único da ação em políticas públicas, bem como definidora da própria qualidade da ação (a política é pública porque o ator o é) (Boullosa, 2019, p. 97).

promoveu um texto constitucional repleto de direitos sociais, a fins de evitar as mazelas sofridas entre as décadas de 1960 e 1980. A Constituição Federal de 1988 funciona como um guia para a promoção de direitos, estabelecendo princípios para o funcionamento da máquina pública, que incluem as diretrizes de bom funcionamento, como eficácia, eficiência, transparência (como publicidade dos atos públicos), como também o compromisso da participação no processo de tomada de decisão. Neste prisma, pode-se entender a vontade do legislador constitucional em inserir outros atores em um processo de escuta ativa das demandas sociais na construção da gestão pública brasileira (Laranja, 2018). Nesse sentido, apresenta-se a ideia de estruturação federativa, de promover diversidade na unidade (Bernardes, 2010; Schütze, 2009; Hueglin, 2015), que, atuando com cooperação (Silveira, 2007) promovem o bem-estar social. Recupera-se a ideia do federalismo tridimensional brasileiro (Laranja, 2018) para fortalecer o estabelecimento de vínculos entre atores para a gestão e a governança. No arranjo federalista brasileiro, temos união, estados, municípios e Distrito Federal como entes federados autônomos (de autonomia constitucionalmente garantida), com capacidade de se auto-organizarem. Essa estrutura única no mundo cria arranjos mais horizontais entre os entes-atores, estabelecendo conexões principalmente em nível regional, atuando na redução de desigualdades e arquitetando interesses em comum em territórios adjacentes. Nessa direção, Lascoumes e Le Galès (2012a) afirmam que os arranjos entre atores dependem da configuração local.

Assim, da mesma forma que a ação pública se estabelece para além da esfera governamental, entende-se que a governança e a gestão também transcendem a barreira do que é entendido pelo público com a introdução de novos atores no processo de tomada de decisão e desenvolvimento. todo o processo de ação pública, que não se estabelece de forma linear, como a teoria do ciclo de políticas públicas de Howlett, Ramesh e Perl (2013). Enquanto a ação pública se concentra na análise a partir da articulação de cinco elementos (atores, representações, processos, resultados e instituições), o ciclo das políticas públicas se estabelece a partir do processo rítmico entre a definição da agenda; formulação de políticas; tomada de decisão política; política de implementação; e avaliação de políticas (cujas etapas estão relacionadas aos seguintes aspectos da resolução aplicada de problemas, respectivamente: reconhecimento de problemas; propostas de soluções; escolha de soluções; implementação de soluções; e monitoramento de resultados) (Lascoumes & Le Galès, 2012a; Howlett et al., 2013). O ciclo se estabelece em etapas, enquanto a ação pública se estrutura em processos simultâneos. A diferença pode ser vista na Figura 5.

A existência e a interação destes atores promovem uma gestão e um desenvolvimento mais inclusivo, sustentável e democrático. Portanto, essa nova dinâmica é entendida como policêntrica, em que o Estado é um ator componente de uma rede interativa e dinâmica com outros atores, que exerce influência sobre a rede, mas que não a tutela nem a comanda, apenas a coordena.

Figura 5 – A abordagem da ação pública e o ciclo de políticas públicas



Fonte: adaptado de Lascoumes & Le Galès, 2012, p. 45 e Howlett et al., 2013, p. 15.

Essa ideia de ser o Estado apenas um ator nesta rede também está presente na governança interativa (*iterative governance*) de Torfing. Peters, Pierre e Sørensen (2012), que consideram que na governança interativa, o governo reconhece a sua limitação em atuar unilateralmente para o reconhecimento de outros modelos de governar – e de governança – e na construção de arenas dialógicas e condições estruturais e institucionais para a mudança. É a transição de atores da sociedade civil e do mercado de público-alvo à condição de coprodutores do processo de tomada de decisão (Ansell & Torfing, 2022; Salamon, 2011).

Acompanha esse movimento de mudança que permite entender as novas dinâmicas que envolvem o Estado, o mercado e a sociedade, considerados como atores, a gestão pública também mudou. A ideia da técnica, neutra, é aos poucos abandonada para se entender que as

escolhas não são desassociadas de políticas, nem no campo da gestão e das políticas públicas. Se, como diria Daniel Bell (1999), o Estado ficou muito grande para tratar dos pequenos problemas da vida e muito pequeno para tratar dos grandes, a construção de novos mecanismos de análise e de construção da ação pública. Nesta tese, aborda-se o uso de instrumentos de gestão – e de instrumentos da ação pública – para entender e melhor desenvolver o conceito de Inteligência Pública.

Um instrumento de ação pública é conceituado por Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès (2012b, p. 21) como “um dispositivo ao mesmo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder públicos e seus destinatários de acordos com a representações e das significações das quais é portador”. Complementarmente, os teóricos franceses aportam as diferenças entre um instrumento, como uma instituição social, uma técnica, como um dispositivo que viabiliza o instrumento, e uma ferramenta, como um microdispositivo utilizado dentro da técnica. Desta maneira, a instrumentação é “o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental” (Lascoumes & Le Galès, 2012b, p. 20).

A instrumentação da ação pública se baseia na ideia da forma em que se dá a ação de governo, a partir de uma perspectiva não neutra de ação estatal. Pensar a instrumentação indica que a escolha dos instrumentos é menos importante que seus efeitos produzidos. Dessa forma, instrumentos são considerados instituições sociais, enquanto técnicas se configuram como dispositivos operacionais dos instrumentos e as ferramentas são microdispositivos das técnicas (Halpern et al., 2021; Lascoumes & Le Galès, 2007). A tipologia dos instrumentos de ação pública, como instituições sociais que interferem na relação entre governantes e governados, se classifica em cinco categorias, como visto no quadro 04.

Quadro 4 – Tipologia de instrumentos de ação pública

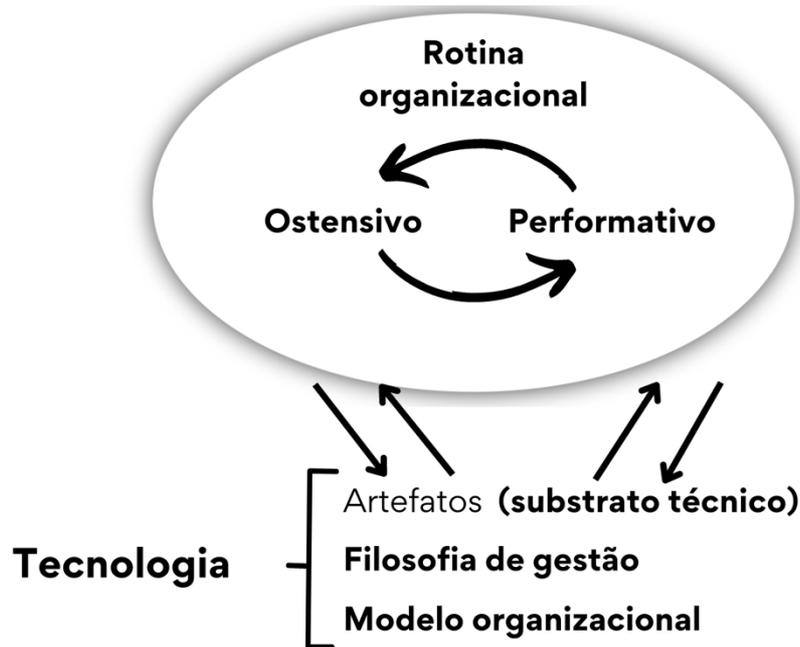
Tipo de instrumento	Tipo de relação política	Tipo de legitimidade
Legislativo e de regulamentação	Estado tutor do social	Imposição de interesse geral por representantes eleitos ou altos funcionários
Econômico e fiscal	Estado produtor de riqueza, Estado redistribuidor	Busca de uma utilidade coletiva, eficiência social e econômica
Convencional e de incentivo	Estado mobilizador	Busca de engajamento direto
Informativo e comunicacional	Democracia pública	Explicitação das decisões e responsabilização dos atores
Normas e padrões de “boas práticas”	Ajustes na sociedade civil, mecanismos de concorrência	Misto: científico-técnico e democraticamente negociado e/ou

		competitivo, pressão dos mecanismos de mercado
--	--	--

Fonte: Halpern et al., 2021, p. 35.

A instrumentação da ação pública se artefactualiza em tecnologias de gestão, que são meios de operacionalização dos instrumentos inseridos dentro de uma rotina organizacional. De acordo com Labatut et al. (2012), as rotinas organizacionais, que são transformadas através da introdução das tecnologias de gestão, são formadas por dois aspectos: um ostensivo, que trata do padrão organizacional, ou de sua estrutura; e um performativo, que aborda as ações e as práticas que asseguram a performance das atividades. Novas tecnologias de gestão sempre vão mudar a forma de organização das ações coletivas, tanto em termo de conhecimento, quanto em termo das relações. As tecnologias de gestão são compostas por três dimensões: substrato técnico; filosofia de gestão; e modelo organizacional. O substrato técnico reúne o conjunto de regras, técnicas e elementos materiais que constituem a tecnologia, ou seja, seus recursos/características (*features*). A filosofia de gestão compreende a lógica por trás da ação, definida através de objetivos e objetivos e os caminhos para atingi-los. Por fim, o modelo organizacional define os papéis que são atribuídos aos indivíduos e às subunidades de uma instituição (Labatut et al., 2012; Cruz, 2020). A interação entre as dimensões organizacionais e das tecnologias de gestão podem ser vistas na figura 06 abaixo.

Figura 6 – Dimensões institucionais das tecnologias integradas às rotinas organizacionais



Fonte: Adaptado e traduzido de Labatut et al., 2012, p. 45.

A instrumentação das políticas do Estado é um tema antigo, sendo inicialmente estudado com a burocracia Weberiana, que vê na instrumentação, a partir de uma racionalidade racional-legal, legitimação do governo nas sociedades capitalistas, transitando de um poder tradicional para o uso de tecnologias que conferiam racionalização, em contraponto ao patrimonialismo, servido, assim, como mecanismos de poder e dominação. Com o passar do século XX, os instrumentos e as ferramentas se diversificam. O fortalecimento do Estado de Bem-Estar Social clama por um governo a parte dos anseios sociais. Entretanto, sob o véu da neutralidade dos instrumentos e da racionalidade-técnica, a escolha fica a cargo de poucos especialistas, que não necessariamente estão compromissados com os desejos sociais (Oliveira, 2018; Halpern et al., 2021).

A escolha da abordagem da instrumentação vem em grande parte pelo entendimento de que escolhas não são neutras, pois são dotados de intencionalidade (Aggeri & Labatut, 2001; Lascoumes & Simard, 2011). Afastando-se da racionalidade linear de Lasswell (1951, 1970) e da racionalidade limitada de Simon (Souza, 2006; March, 2009), a escolha da instrumentação não se dá por pressupostos meramente técnicos, e sum a partir de um conjunto de pressupostos à disposição do gestor público. Como aponta Dryzec (1989), a racionalidade, entendida como

instrumental e tecnocrática, tem custado aos valores democráticos. A descentralização da atuação governamental também foi central para o desenvolvimento da ação pública local, que reconheceu no território o espaço de realização da vida e dos direitos.

3.3. A “pós-modernidade” e sociedade de risco

A construção do mundo do contemporâneo ensejou a criação de diferentes teorias para explicar as relações sociais e com o mundo. Dessas, para fins desta pesquisa, as teorias da modernidade e da modernização se destacam. Modernidade e modernização se colocam como pontos-chaves para entender as dinâmicas atuais, tendo como grande marco temporal a revolução industrial.

A própria concepção da modernidade e modernização traz na sua essência a busca por um novo estágio, em que ao fim se encontra a paz e a segurança, geradoras de felicidade. A construção dessa ideia de futuro, de algo melhor, é a força motriz do conceito de desenvolvimento moderno, que cria um verdadeiro movimento maquiavélico, dos fins justificando os meios. Entretanto, na contemporaneidade, esse novo futuro digno – baseado na razão, no progresso e no indivíduo – não chegou, ao mesmo tempo em que o esgotamento é uma realidade (de Brito & Ribeiro, 2003).

A construção da modernidade foi analisada por diferentes óticas, olhando este complexo emaranhado social moderno, já que as questões sociais não podem ser analisadas separadas do binômio espaço/tempo. Dos teóricos fundamentais da sociologia, Marx, por exemplo, usa a perspectiva do capital; Weber, da racionalidade; e Durkheim, da divisão social do trabalho.

Para Giddens (1991), a modernidade se refere a este estilo de vida que foi preconizado na Europa a partir do século XVI e que se expandiu a uma escala mundial com o passar do tempo. Entretanto, as últimas décadas representam o surgimento de uma nova era, que já não tem as características da sociedade industrial europeia. A manufatura, para Giddens, para de ser o foco da produção moderna, dando espaço à informação, por exemplo. Por isso, outras abordagens para explicar as relações sociais e a relação com o mundo começam a se multiplicar na virada do século XX. Nesta perspectiva, surgem novos caminhos de estudar a modernidade, como a pós-modernidade de Lyotard (1984), a modernidade líquida de Bauman (2002) e a hipermodernidade de Lipovetzky e Charles (2004). O período pós-moderno é caracterizado pela perda da ideia de uma grande narrativa, que situava a condição atual em um espaço entre um

passado definido e um futuro que poderia ser previsto, para algo que foge da ideia de controle (Giddens, 1991).

Diferentes disciplinas têm tentado explicar o fenômeno pós-moderno, entendido aqui como uma era que precisa lidar com as consequências da modernidade, focando nas transformações que a ação humana teve na natureza e no meio ambiente. Neste sentido, há teóricos que já abordam a existência de uma nova era geológica, o Antropoceno, que marca essa forte atuação humana no meio ambiente (Crutzen & Stoerner, 2000; Crutzen, 2002), até entendendo como essa nova relação socionatural se configura a partir do desenvolvimento do capitalismo como modelo econômico estruturante (Moore, 2016). Embora a geologia como ciência tenha rechaçado a existência do Antropoceno, dando continuidade ao Holoceno (Barnosky & Hannibal, 2024), a ideia de transformações no meio ambiente aceleradas e intensificadas pela atuação humana continua sendo um importante elemento para explicar as rápidas transformações sociais e a necessidade de novos caminhos que garantam a sobrevivência da humanidade.

Giddens (1991) estabelece a modernidade como um fator dual. A humanidade goza de mais oportunidades em comparação aos tempos pré-modernos. Entretanto, essas oportunidades têm um custo muito alto. Os sociólogos clássicos viam na modernidade um caminho para a construção de sociedades mais justas, igualitária. Entretanto, nenhum dos teóricos conseguiu prever a destruição ambiental em nome da força produtiva. Não previram também a tendência de líderes políticos autoritários, já que a arbitrariedade se relaciona às sociedades tradicionais, que culminou no fortalecimento do poder militar. Do mesmo modo, não previram a guerra e o conflito como uma indústria, que resultou nas grandes guerras e a criação da bomba atômica, que detém a capacidade de aniquilar a humanidade.

Neste sentido, a década de 1980 representa um novo marco temporal para a construção de teorias que expliquem a relação entre a sociedade e o mundo. É a década em que surgem os primeiros relatórios alarmistas sobre a condição ambiental e a destruição da camada de ozônio. É em 1986 que o sociólogo alemão Ulrich Beck lança seu livro *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade (Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne)*. Também, é em 1986, entre a submissão e a publicação de seu livro, que acontece o acidente nuclear de Chernobyl, na Ucrânia (Beck, 1987). Depois da publicação de sua obra *Sociedade de Risco*, Beck não abandonou sua teoria, continuando e aprofundando o conceito base, na criação do que achou de sociedade global de risco (*world risk society*). Beck tentou preencher as lacunas em sua teoria que eram consideradas paradoxais, estabelecendo a globalização como

aspecto paradigmático das relações. Os riscos transbordam fronteiras, como também interferem em diferentes aspectos da vida, como classe, família e trabalho. São efeitos secundários da sociedade industrial que não podem ser contornados individualmente (Rasborg, 2012).

Beck divide a modernidade em duas etapas distintas, em que na primeira fase, a humanidade atravessou a divisão de riqueza e na segunda fase, ainda em curso, a humanidade atravessa a distribuição de riscos. A premissa básica da teoria da sociedade de risco se Beck é que hoje, os problemas que são oriundos da distribuição dos riscos são maiores e mais dominantes que os problemas relativos à distribuição de riqueza e de bem-estar (*welfare*). Esses riscos são fruto, mesmo que não intencionais, da modernização industrial, que veio fortalecida pelo rápido avanço científico e tecnológico. Isso acarretou a modernidade reflexiva e a construção de uma nova sociedade, a sociedade de risco, que é obrigada (reflexivamente) a confrontar os resultados da ação humana industrial (Beck, 1992; Rasborg, 2012; Bosco & Di Giulio, 2015). Os riscos são fruto da construção da modernidade, não são forjados. Além disso, a interação entre humanidade, tecnologias e natureza fez com que a vida fosse ‘mais fácil’, mas ‘mais arriscada’. Por isso, a modernidade é reflexiva: a sociedade se vê obrigada a olhar e confrontar os desdobramentos das suas ações em um processo autorreflexivo, indicando os limites das instituições, do conhecimento e da capacidade de controlar os resultados. Para Beck, o que mudou não foi a exposição ao risco, mas sim sua natureza (Beck, 1992; Giddens, 1991; Bruce & Yearley, 2006; Rasborg, 2012; Mota, 2014, Matthewman, 2015).

Beck (1992) apoia o seu trabalho neste momento efervescente da década de 1980, abordando a transição do primeiro momento da modernidade, a sociedade industrial, para o segundo momento da modernidade, a sociedade de risco, abordando que o foco da sociedade industrial é a distribuição da riqueza, enquanto o foco da sociedade de risco é a distribuição desses riscos, causados na própria modernidade como fruto das decisões tomadas pela sociedade industrial. A transição de uma sociedade industrial para uma sociedade de risco só se concretiza quando o problema criado por essa sociedade já não é mais ignorável (Sørensen & Christiansen, 2013).

Importante notar que Beck reconhece que a modernidade não é o estágio final do desenvolvimento para a construção de uma sociedade plena, como os teóricos clássicos, mas um período que produziu algumas questões irreversíveis para a humanidade, como o desastre ambiental, tendo como primeira crítica à sua obra o caráter pessimista, ainda na década de 1980. Diante da complexa situação que o mundo atravessa quase quarenta anos depois, vê-se a

relevância e a importância o debate crítico sobre o risco e a reflexibilidade da sociedade como autoras e vítimas das relações entre humanidade e o mundo.

A sociedade de risco se fundamenta em dois conceitos principais: o risco e a reflexibilidade. Esses dois conceitos – ou categorias – não são exclusivas da teoria de Beck, tendo o apoio de reflexões importantes constantes principalmente na obra de Giddens (1991) – sobre as consequências da modernidade e a reflexibilidade – e na obra de Luhmann (1993) – sobre a sociologia do risco. A teorização do risco é também o preceito dos trabalhos de Mary Douglas, François Ewald e Aaron Wildavsky, apesar de Beck ser o rosto do movimento. Em Beck (1991) o trinômio modernização-risco-reflexibilidade está na indissociabilidade da produção de risco a partir da produção da riqueza na sociedade industrial. Risco é imprevisível, incalculável, e, por isso, geralmente invisível. Por essa natureza oculta, a reflexão sobre o risco nas sociedades contemporâneas é necessária. Na sociedade de risco, a ideia de progresso é negativa, já que as formas de produção são causadoras de destruição (Rasborg, 2012).

Em um artigo em que relaciona o acidente nuclear de Chernobyl à sua recém-divulgada sociedade do risco, Beck (1987) traz três questões que o acidente traz como reflexão para a vida moderna, que vão ajudar a entender a percepção do risco: a expropriação dos sentidos; a diferença entre segurança e provável segurança; a atribuição do perigo, que ultrapassa as diferenças entre classes. Isso porque há uma diferença entre o mundo real e o mundo como o percebemos, que envolve atuação da mídia, dos governos e da comunicação científica. Os sentidos só conseguem perceber o que aconteceu ao redor quando há informações suficientes para fazê-lo. Assim, os sentidos estão submetidos à difusão das informações que são repassadas, que podem representar apenas uma fração da realidade. Na linha das transformações políticas, Beck aponta para a construção caminhos alternativos que recobram a soberania social no desenvolvimento tecnológico que é orientado por uma visão econômica. “A questão é como as estruturas de poder e as regras de decisão do desenvolvimento técnico econômico, que perderam a sua capacidade de alcançar um consenso, podem ser remodeladas para a época da transformação social tecnicamente mediada em que vivemos e que nos confrontará no futuro” (Beck, 1987, p. 160, trad. nossa). Dessa forma, a ideia de risco é relacionada à percepção dele por nossos sentidos, que não são suficientes para nos proteger (Beck, 1987; Matthewman, 2015). Douglas e Wildavsky (1983) fazem uma analogia do conceito de risco com a existência do Titanic: um navio tão a prova de falhas que negligenciou e falhou nos protocolos de segurança, falhou com a precisão da navegabilidade e falhou na quantidade de botes salva-vidas para os seus passageiros e para a sua tripulação. A noção do risco é muito relacionada à

percepção humana. Quanto mais próximo o risco se encontra em aspecto social, espacial e temporal, maior a preocupação com ele. Assim, riscos difusos – como a crise climática – estão longe do imaginário cotidiano.

Importante notar que Beck trabalha a ideia de risco como algo futuro, de aspectos que podem – e devem – ser antecipados e previstos no presente para evitar tragédias futuras (Beck, 2013). Beck aponta para o surgimento de uma nova política, mas não de uma nova ordem econômica (Matthewman, 2015). A escolha do risco e não da crise se dá pela natureza transitória desse segundo, em que existe um ponto anterior para voltar depois de superada a crise. Enquanto a crise passa, o risco é uma condição permanente. Tratar da sociedade de risco é entender que há uma possibilidade de transformar a realidade, de refletir para um futuro. Risco se forma como um fator presente e contínuo, enquanto crise seria algo passageiro, que permite regressar a um estágio inicial. Não há mais como voltar, há como olhar para frente, para o futuro, a partir da reflexão sobre o risco. Diferente de uma sociedade da catástrofe, cujo lema seria ‘tarde demais’.

Com o passar dos anos, o conceito de risco de Beck se aproximou ao da sociologia de risco de Niklas Luhmann (1993, 2006). A distinção entre risco e perigo de Luhmann, e a relação entre relação entre risco e decisão, apareceu nos trabalhos de Beck nos últimos anos. Risco e perigo se diferenciam sobre a incerteza em relação aos dados futuros. O risco é a consequência de uma decisão, o risco da decisão. Para Luhmann, a diferença entre risco (*risk*) e perigo (*danger*) é uma questão de perspectiva da tomada de decisão, ou o ponto de observação. Para quem toma a decisão, a consequência da ação é um risco; para quem sofre, é um perigo. O perigo é um dano externo, causado pelo entorno do sistema social. Enquanto os riscos pré-modernos são causados pelo acaso, os riscos modernos são decorrências das decisões humanas na modernidade. Na associação normal/divergente, nas sociedades contemporâneas o risco assumiu um caráter comum, algo universal. Riscos só conseguem ser considerados riscos por conta do conhecimento. O risco é uma consequência futura de uma prática atual. O risco é consciente, fruto de uma decisão. O dano não tem controle, e pode ser evitado (Beck, 2013; Rasborg, 2012; Luhmann, 2006, 1993).

Reflexividade tem papel importante na sociedade de risco. Há uma transição de uma modernidade (industrial) simples para uma modernidade reflexiva. Na primeira etapa da modernidade, os riscos poderiam ser justificados em nome do progresso e da ciência – eram vistos como uma solução, e não como um problema. A flexibilidade seria um movimento de auto-observação, em que a sociedade teria que encarar com as consequências de suas próprias

decisões no passado para a criação de um futuro (Mota, 2011). Reflexão (*reflection*) é sobre conhecimento. Já reflexividade (*reflexivity*) é sobre transformar-se e confrontar-se. Para Fischer (2016), reflexividade não se baseia somente na análise dos problemas e das decisões, mas também dos pressupostos fundamentais a que se baseiam essas decisões. A reflexão na modernidade se refere à capacidade que é desenvolvida pelos indivíduos nas sociedades que se modernizam de questionar as questões sociais que o permeiam, caminhando para possíveis mudanças de seu ambiente. Já a reflexividade na modernidade, resumidamente, aborda como as instituições do capitalismo industrial são transformadas – ou extintas – pelos Estados a partir do desenvolvimento dessas sociedades industriais (Beck & Zhang, 2012).

A base do conceito da sociedade do risco é a complexidade e a incerteza. Para as instituições, esses dois elementos são forças transformadoras da atuação do estado. A complexidade atua na relação entre causa e consequência dos problemas públicos, reduzindo a atuação reguladora e disciplinadora do Estado, já que não há um sujeito personificado responsável, o risco é transfronteiriço e extrapola a esfera de atuação do poder local/regional/nacional. Já a incerteza se reflete mais na relação entre controle e risco (Costa, 2004). Esse paradoxo é percebido nas forças de segurança, que devem proteger, mas causam mais insegurança a certos setores sociais.

No mesmo sentido, Jong (2022) sintetiza a construção da análise da sociedade de risco de Beck em três pontos. Nesta segunda fase da modernidade, são distribuídas as coisas ruins (riscos e ameaças) ao invés das coisas boas (capital e riqueza); o indivíduo toma o papel central da sociedade, transformando as estruturas sociais a um cenário conflituoso e de incerteza; e as novas formas de organização laboral causa maior instabilidade aos trabalhadores, aumentando, assim, a incerteza. Destaca, também, que Beck não é um teórico da sociedade do risco, mas um sociólogo que tenta trazer elementos para a introdução de uma nova interpretação de um novo mundo em ascensão (Jong, 2022).

A globalização se expressa na não-limitação do risco. No momento cosmopolita como estágio da modernização, o risco é extrapolado nas dimensões espacial, temporal e social, se tornando riscos globais. Possui uma capacidade democrática, embora não necessariamente precisa sê-lo. A expansão da sociedade de risco para a sociedade global de risco se baseia em três aspectos: a globalização; a encenação; e as lógicas ecológica, que resulta na atual emergência climática, oriunda do desenvolvimento industrial sem freio; econômica e os problemas da pobreza; e terrorista do risco global, do tipo NBC (*nuclear, biological e chemical*) (Guivant, 2001).

Pellow resume a novos perigos da sociedade de risco em seis pontos:

São ilimitados no tempo e no espaço; têm escopo socialmente ilimitado – potencialmente todos estão em risco; podem ser minimizados, mas não eliminados; são irreversíveis; têm fontes diversas, para que os métodos tradicionais de atribuição de responsabilidades não funcionem. Beck chama isso de “não responsabilidade organizada”; estão em tal escala ou podem ser literalmente incalculáveis de maneiras que excedem as capacidades das organizações estatais ou privadas de fornecer seguro contra eles ou compensação (Pellow, 2006:21).

Chernilo (2021) foca três questões inovadoras da teoria de Beck. A primeira é a linha tênue que separa a natureza da sociedade, já que a transformação tecnológica borrou a linha que separa esses dois campos. A segunda é o papel do conhecimento científico que, de forma paradoxal, foi um dos grandes responsáveis para o desenvolvimento do estágio socio-natural atual – com a criação de novas tecnologias – e é o que está no centro da construção de soluções. A terceira é que as mudanças globais estão diminuindo a importância das categorias classe e nação para a explicação do mundo moderno.

No campo das críticas, a primeira, e mais óbvia, é a constatação de que a humanidade sempre enfrentou riscos, como pragas e desastres nacionais. Ao considerar diferença da expectativa de vida no passado e hoje, pode-se até considerar que a vida é menos arriscada do que um dia já foi, porém, hoje toma-se mais riscos, como em relação ao estilo de vida. Para Beck, o que mudou não foi a exposição ao risco, mas sim a sua natureza.

Costa (2004) faz duras críticas ao conceito de reflexividade em Giddens e Beck, já que não há uma reflexão dos autores como se dá reflexibilidade em diferentes regiões do mundo, enfatizando a relação moderna de colonizadores/colonizados. As sociedades que foram consideradas de modernização tardias não passaram pelo processo linear de troca de modernidade que é evidenciado em Beck, apesar do esforço de se modernizarem igualmente. Nestas sociedades, os riscos apareceram antes dos frutos do processo de modernização (Costa, 2004). Essa crítica é reafirmada em Guivant (2001), que considera que Ulrich Beck tem uma visão distorcida e reduzida da globalização, por conta da divisão do mundo entre sociedades ocidentais e não-ocidentais. Silva (2023) entende essa crítica como uma limitada perspectiva europeia ocidental em sua análise. Mota (2011) enfatiza a crítica à teoria da sociedade de risco ao trazer que ela é destinada a tratar de sociedades que já colheram os frutos do desenvolvimento industrial, técnico e científico, não se adequando a teoria àquelas sociedades que ainda não superaram os dilemas da luta de classe.

A sociedade do risco como teoria também sofre críticas por seu caráter mais ensaístico. Por não ser uma teoria completamente sociológica, não se encontra devidamente fundamentada, nem consegue demonstrar a premissa inicial que o risco consegue mudar as estruturas sociais. A teoria não consegue ser transdisciplinária o suficiente, ficando entre a sociologia e as ciências ambientais, nem é disciplinária o suficiente para o crivo do rigor científico. Recai sobre a teoria também a falta de responsabilização do capitalismo como sistema produtivo, não existindo, assim, o questionamento de novos meios caminhos de produção (Bosco & Di Giulio, 2015; Silva, 2023; Mota, 2011).

Apesar das necessárias e contundentes críticas à super simplificação do conceito de mundo ocidental/não-ocidental de Beck, essa deficiência pode ser entendida como uma brecha para novas alternativas do desenvolvimento. Enquanto a busca incessante de atingir os patamares das nações do Norte Global a partir do seguimento dos passos da cartilha tradicional do desenvolvimento gerou os efeitos não desejados do seu modelo de desenvolvimento industrial, novos caminhos dos países do Sul Global podem ser traçados. Afinal, apesar de classe e nação, nos escritos de Beck, não tomarem protagonismo por conta da globalização, desigualdade continua sendo um grave problema, mesmo nas nações mais ricas. Esse caráter transfronteiriço do risco recai não só sobre as nações com alto grau de industrialização, mas sobre todos.

Apesar das críticas à sociedade de risco de Beck, a análise social da sociedade de risco possui grande mérito ao atribuir a devida responsabilidade do papel de governos, meios midiáticos e a ciência na construção e na reparação desses riscos (Sørensen & Christiansen, 2013; Chernillo, 2021). Nas palavras de Beck (1987), o foco da sociedade de risco reside na retomada, a recuperação de uma soberania social em detrimento das decisões que são orientadas economicamente.

Boström et al. (2016) abordam os desdobramentos do conceito de reflexividade da sociedade de risco, a partir de Beck e Giddens, em três distintas áreas de pesquisa: expertise, governança e cidadãos-consumidores (*citizen-consumers*). O olhar reflexivo e refletivo sobre essas áreas permite explorar novas formas de conhecimento, já que a construção do conhecimento científico e moderno é um reflexo da própria modernidade. Um olhar reflexivo entende que a troca de conhecimentos com a sociedade e com outros conhecimentos que não são validados pelo método científico moderno é um elemento democratizante. Neste sentido, a sociedade de risco abre caminho para novas interpretações sociais decoloniais e permite o resgate de conhecimentos ancestrais. Uma governança reflexiva aponta para existência de

múltiplos atores no debate público e no reconhecimento de como as atuais estruturas de gestão e governança atuam na reprodução dos problemas públicos. A reflexividade no cidadãos-consumidores se expressa na transformação do olhar individualista resultante da modernidade para a construção coletiva em busca do bem comum.

Importante destacar que a sociedade de risco não se fortalece como uma nova teoria social, mas como um recurso argumentativo e analítico que permite compreender as transformações das relações sacionaturais de maneira a entender como os riscos são produzidos, interpretados, remediados e evitados. É sobre a transição de um novo mundo marcado pela incerteza, desta forma, pautada no medo, nos riscos e nas ameaças.

Justifica-se a escolha da sociedade de risco como argumento teórico-social orientador para a Inteligência Pública por alguns critérios. Primeiro, a gestão pública contemporânea é marcada pelo desafio de se resolver problemas complexos, os chamados *wicked problems*. A preocupação com a excelência na prestação de serviços, foco das reformas de Estado das décadas de 1980 e 1990, já não é suficiente para a contemporaneidade, uma vez que essa abordagem não inclui *os wicked problems*, que não são solucionados apenas com uma melhora na prestação de serviço, mas sim na melhoria da qualidade de vida do cidadão (Boivard & Löffler, 2003; 2009). Para Ansell, Sørensen e Torfing (2020:2), a gestão pública agora lida com problemas turbulentos, “surpreendentes, inconsistentes, imprevisíveis e incertos”. Os autores colocam que a existência desses problemas turbulentos – voláteis e em contextos imprevisíveis – distancia a noção de administração pública como estática e burocrática (dos anos 1960), de racionalidade meios-fim (*means-end*), de procedimentos padrões e baseada em hierarquia. Assim, o exercício de reflexividade e de entender que a natureza dos riscos mudou é importante. Os problemas públicos se estruturam cada vez mais de forma complexa e tem como elemento fundamental a sua incerteza. Desta forma, entender as transformações sociais que geram cenários imprevisíveis e de incertezas em contextos mais turbulentos possibilita abordagens mais eficientes para a promoção do desenvolvimento.

Em segundo lugar, a sociedade de risco traz em sua essência uma visão orientada para o futuro. Atualmente, a gestão pública se baseia na resolução de problemas já instaurados e consolidados, atuando como um consertador, buscando soluções para problemas históricos e multidimensionais. Essa capacidade reflexiva trazida pela sociedade de risco representa uma alternativa de se propor uma gestão mais orientada ao planejamento e à antecipação que ao ‘apagar incêndios’ como modelo principal de resolução de problemas públicos. Essa questão é

central pois reflete na própria definição de risco que é utilizada pela gestão pública, tema que será debatido mais adiante.

Em terceiro lugar, a sociedade de risco traz uma abordagem diferenciada entre sociedade e natureza, em um campo que é indissociável, intermediado através do desenvolvimento tecnológico. A tecnologia é um aspecto importante em diferentes aspectos na contemporaneidade e não deve ser ignorada. Feenberg (2010) chama de co-construção da sociedade e da tecnologia, em que uma constrói a outra e vice e versa. A sociedade de risco é encaixada na teoria do ator-rede. Para Bruno Latour (2013), o risco seria a própria definição da rede na Teoria do Ator-Rede (TAR), já que o risco é o elemento que transforma, deforma e modifica as relações e os caminhos retos entre atores, transformando a rede em um verdadeiro labirinto formado por elementos heterogêneos, que atuam como mediadores.

Latour compartilha a visão de um novo momento social, que chama de re-modernização, entendendo o risco das decisões baseadas em racionalidade como fator gerador das mudanças sociais intermediada por tecnologia. Se as teorias de pós-modernidade focam na descrição de um momento passado, a re-modernização se volta a entender os erros e voltar a visão para o futuro, para que novas coisas se fortaleçam (Latour, 2003). Tanto Foucault como Latour trazem novas maneiras de se olhar para o governo, não baseando-se nas suas estruturas, mas nos dispositivos – ou instrumentos – em que se concretizam (Hoyler & Requena, 2015). Enquanto Beck coloca grande peso nas decisões humanas, que vão gerar os riscos do atual momento, Latour prioriza o não-humano na construção da sua Teoria Ator Rede (TAR, ou ANT – *Actor Network Theory*) (Rotondaro, 2012).

Assim, o risco se consolida na contemporaneidade, considerando a sociedade de risco, de uma maneira distinta. A sua natureza (forjada pelas decisões passadas) reforçam a necessidade de entender o peso das decisões para a construção de um futuro, pensado de forma a se sustentar a longo prazo. Governantes tendem a focar em políticas em que os resultados sejam visíveis dentro de seu período de mandato. Entretanto, o planeta e a humanidade exigem uma visão que vá além dos interesses públicos a curto prazo, que considere a manutenção do sistema Terra. A ideia não é construir uma visão pessimista do futuro, mas entender que o momento de inflexão, de mudança climática extrema, de desastres e catástrofes recorrentes e de abismos sociais, é uma realidade já a curto prazo. Para isso, faz-se uma reflexão sobre os sentidos que o conceito de risco pode assumir na gestão pública.

3.4. A ideia de risco, a gestão de riscos e a gestão para riscos

A cena de abertura da popular série de TV *The Last of Us*, inspirada em um jogo de videograma homônimo, mostra um programa de auditório americano ambientado ainda em 1968, em que dois cientistas discutem sobre o risco de uma pandemia. O primeiro cientista aponta para a possibilidade de uma pandemia viral e, com a expansão da malha aérea, que interconectou cidades, países e continentes, não demoraria para ser uma pandemia viral global. O segundo cientista rebate falando que a humanidade conseguiria sobreviver a uma pandemia viral, como já o fez. O risco que levaria a uma destruição humana seria uma pandemia causada por fungos, que escravizam seus hospedeiros. Ao explicar o assunto, o tom leve da conversa se transforma em um tom mais pesado. O segundo episódio da série, ambientado em 2003, mostra a polícia indonésia buscando uma renomada micologista para averiguar uma infecção por fungos em um hospital. Ao entender a gravidade da situação, a cientista sugere que o único jeito de conter a proliferação seria bombardeando a cidade, um recurso que é utilizado somente depois, quando a humanidade entra em um contexto pós-apocalíptico.

Já em 2021, foi lançado o aclamado *Don't look up*, filme dirigido por Adam McKay, que conta a saga de dois cientistas em alarmar as autoridades e a população acerca do iminente colapso de um cometa com o planeta Terra. Ignorados pela agenda governamental e satirizados pela mídia – afinal, ninguém quer falar sobre assuntos tristes e pesados nos programas televisivos –, o filme debate sobre como é cada vez mais difícil transmitir mensagens para o grande público e como problemas (riscos) só são considerados quando já é tarde demais para uma ação efetiva.

Em uma manifestação sobre a ação governamental em relação ao combate das mudanças climáticas, havia um cartaz com os “no começo de todo filme de desastre, há um cientista sendo ignorado”, frase muito comentada nos fóruns de discussão virtuais e redes sociais. A falta de atenção aos dados científicos em filmes que retratam a possibilidade de fim do mundo é um dogma cinematográfico, que aponta a dificuldade de comunicação da ciência com outros setores, especialmente na formulação de políticas públicas e no engajamento de pautas para a população em geral, sobre riscos. Nestes filmes, o risco só é considerado em um cenário já sem volta, ou que demanda um sacrifício humano, ou financeiro, expressivo. Ou seja, os riscos são só percebidos ou considerados reais que já fazem parte da realidade ou já afetam a percepção da realidade.

Dois elementos se destacam nestas passagens. Primeiro, a percepção sobre o risco é um aspecto importante a ser considerado, dando maior gravidade ou não sobre a possibilidade de um determinado fato. Em segundo lugar, a globalização de fato transformou a forma como tudo, de informações a objetos, transitam pelo mundo, rompendo barreiras políticas e estabelecendo novos contornos sociais. A globalização é aspecto já abordado pelas teorias sociais do risco, como a sociedade de risco, que consideram a percepção transfronteiriças dos problemas contemporâneos. Foca-se, então nas diferentes interpretações sobre os riscos na sociedade contemporânea, especialmente a ideia de risco para a gestão pública.

Riscos se referem a possibilidades causadas por uma decisão que foi feita. Por isso, tomar – ou deixar de tomar – uma decisão possui consequências. Ao tomar um determinado caminho, algumas possibilidades são criadas. Se houvesse a escolha por outro caminho, outras possibilidades existiriam. Então, calcular riscos, ou entendê-los, permite que uma pessoa escolha uma decisão, entre as possíveis, que vai gerar mais benefícios marginais (Renn, 2008).

Os estudos sobre riscos se consolidaram depois da sociedade industrial, como forma de regular o uso das tecnologias e de proteger as pessoas dos perigos tanto naturais e tecnológicos. Trata-se sobre consequências adversas das escolhas que foram tomadas para melhor alocar recursos. O risco marca a distinção entre uma realidade e uma possibilidade e baseia-se em uma simples pergunta: quão seguro é seguro o suficiente? (Renn, 1992; Traulsen & Bissell, 2003).

Como todos os termos trabalhados aqui, o risco é um conceito abstrato, não pelos seus diferentes significados, mas sim por suas diferentes abordagens em cada ciência. Em busca de uma epistemologia do risco, Althaus (2005) traz uma vasta análise sobre as disciplinas que estudam o risco, como cada disciplina entende o risco e qual o conhecimento aplicado para entender as possibilidades ou o ‘desconhecido’ (quadro 5).

Quadro 5 – Definições de risco e conhecimentos aplicados de acordo com as disciplinas

Disciplina	Como é visto risco	Conhecimento aplicado ao desconhecido
Lógica e Matemática	Risco como fenômeno calculável	Cálculos
Ciência e medicina	O risco como realidade objetiva	Princípios, postulados e cálculos
Ciências Sociais		
Antropologia	Risco como fenômeno cultural	Cultura
Sociologia	O risco como fenômeno social	Construções ou estruturas sociais
Economia	O risco como fenômeno decisório, um meio de garantir riqueza ou evitar perdas	Princípios e postulados de tomada de decisão
Lei	Risco como culpa de conduta e fenômeno judiciável	Regras
Psicologia	Risco como conceito	Conhecimento
História e Humanidades		
História	Risco como uma história	Terminologia e significado

As Artes (literatura, música, poesia, teatro, arte, etc.)	Risco como fenômeno emocional	Emoção
Religião	Risco como um ato de fé	Revelação
Filosofia	O risco como fenômeno problemático	Sabedoria

Fonte: Adaptado e traduzido de Althus, 2005, p. 569.

As diferentes abordagens que são feitas a respeito do risco se debruçam sobre a sua percepção, sendo entendida como um atributo físico ou um construto social. O risco ‘físico’ é traduzido na estatística, na quantidade de repetições que um determinado fenômeno ocorreu ao longo do tempo. O risco ‘construto social’ é algo intrínseco à cultura em que o sujeito que percebe o risco está inserido. Todas as definições de risco são compostas por resultados indesejáveis, possibilidade de ocorrência e estado de realidade (Renn, 1992; Traulsen & Bissell, 2003).

Se o risco for visto como uma propriedade objetiva de um evento ou atividade e medido como a probabilidade de efeitos adversos bem definidos, as implicações políticas são óbvias. Ordene os riscos de acordo com medidas “objetivas” de probabilidade e magnitude dos danos e aloque recursos para reduzir primeiro os maiores riscos. Se, por outro lado, o risco for visto como uma construção cultural ou social, as atividades de gestão de risco seriam definidas de acordo com critérios diferentes e as prioridades deveriam refletir os valores sociais e as preferências de estilo de vida (Renn, 1992, p. 54, trad. nossa).

Em um esforço de classificação sobre as diferentes abordagens existentes para o risco, Renn (1992) estabelece sete abordagens: abordagem atuarial (previsão estatística); abordagem toxicológica e epidemiológica; abordagem da engenharia (avaliação de risco probabilística); abordagem econômica (custo-benefício); abordagem psicológica (psicometria); teorias sociais do risco; e teoria cultural do risco (*grid-group theory*). As características de cada abordagem podem ser encontradas no quadro 6, a seguir.

Quadro 6 – Características das abordagens integradas sobre os riscos

ABORDAGENS INTEGRADAS (por exemplo, Amplificação Social do Risco)							
	Abordagem atuarial	Epidemiologia toxicológica	Análise de risco probabilística	Economia do risco	Psicologia do risco	Teorias Sociais do Risco	Teoria cultural do risco
Unidade base	Valor esperado (EV)	Valor modelado	Valor esperado sintetizado	Utilidade esperada (UE)	Utilidade subjetivamente esperada	Justiça e competência percebidas	Valor compartilhado
Método predominante	Extrapolação	Experimentos Pesquisas de saúde	Análise de árvore de eventos e falhas	Análise risco-benefício	Psicometria	pesquisas Análise estruturada	Análise de grupo de grade
Escopo do conceito de risco	Universal	Saúde e Meio Ambiente	Segurança	Universal	Percepções individuais	Interesses sociais	Aglomerados culturais
	Unidimensional	Unidimensional	Unidimensional	Unidimensional	Multidimensional	Multidimensional	Multidimensional
Áreas problemáticas básicas	Média de espaço, tempo, contexto			Agregação de preferências			
	Poder preditivo	Transferência para humanos	Falha no modo comum	Denominador comum	Relevância social	complexidade	Validade empírica

sobre as preferências públicas, traduzindo as experiências pessoais em elementos que não são geralmente validados pelas avaliações de risco, auxiliando na criação de estratégias de comunicação sobre riscos (Renn, 1992).

As perspectivas sociológicas não são concisas e podem caminhar para interpretações diferentes sobre os riscos, tendo em comum que os riscos são percebidos dentro de um quadro sociocultural em que está inserido o sujeito. Na classificação de Renn (1992), as principais perspectivas sociológicas sobre o risco se situam entre as dimensões individualista/estruturalista, como base de unidade de interpretação do risco, e construtivista/objetivista, sobre a natureza dos riscos e como eles se manifestam. Já as perspectivas culturais entendem que a resposta aos riscos são protótipos de crenças culturais, baseados na percepção da realidade. Subclassifica as perspectivas em cinco protótipos dentro da teoria *group-grid*, que se estabelecem entre diferentes níveis de coesão grupal (mais individual ou mais coletivo) e de grade/rede (quanto as pessoas querem ou aderem ao um sistema formal de regras).

Complementarmente, Traulsen e Bissell (2003) analisam as abordagens dos riscos através dos discursos produzidos. Na abordagem tecnológica/econômica, a preocupação está em quão aceitável o risco pode ser. Na abordagem psicológica, a preocupação é sobre a percepção do risco. Na abordagem antropológica, preocupasse em identificar qual o papel da cultura na interpretação do risco. Já na abordagem sociológica, preocupa-se em como os riscos são negociados. Ao discorrer sobre as abordagens sociológicas do risco, os autores trazem a perspectiva da governamentalidade, ligada ao conceito desenvolvido por Michel Foucault. Apesar de Foucault não trabalhar a ideia de risco nos estudos sobre governamentalidade, os desdobramentos de sua teoria para a análise dos riscos devem ser levados em consideração. A preocupação da abordagem está na criação de discursos, conhecimentos e instituições que tornam os riscos calculáveis e reconhecidos, entendendo como governos exercem mecanismos de poder e dominação sobre a população através dos discursos sobre riscos, estipulando novos padrões de normalidade e de desvios (Traulsen & Bissell, 2003).

Renn (1992), ao abordar as diferentes abordagens sobre os riscos por ele classificadas, defende a ideia de uma abordagem integrativa sobre os riscos, considerando os pontos fortes e fracos de cada abordagem. Embora a abordagem de análise técnica (de probabilidades numéricas e frequências relativas) façam uma boa cobertura sobre os efeitos reais dos riscos (à saúde e aos danos ecológicos), não são considerados contextos culturais e sociais que refletem um comportamento de risco. Por outro lado, as alternativas às análises técnicas reconhecem o

risco como socialmente construído, considerando os fatores sociais e culturais estabelecidos em um quadro mais amplo, mas não conseguem produzir evidências a respeito dos riscos.

No setor público, pode-se entender que os riscos ocorrem em duas dimensões, de acordo com a sua natureza. Os riscos podem ser sociais, referentes aos problemas e as incertezas que acometem a sociedade, ou organizacionais, referentes aos problemas e riscos que afetam a organização em si. Na gestão pública, a gestão de risco se foca na dimensão organizacional, se dedicando aos riscos enfrentados pelos órgãos (Abdelrhani & Adnan, 2022).

Isso explica por que uma abordagem mais quantitativa de riscos é muito influente na gestão e na governança pública, sendo estreitamente vinculada a uma ideia econômica de custos, a partir da consolidação de um modelo de auditoria de riscos (*audit risk model*), refletindo uma perspectiva técnica de análise de riscos. O modelo de auditoria de riscos aparece ainda na década de 1980, quando empresas começam a adotar um modelo metodológico um modelo metodológico que envolve os riscos de negócio de um cliente (riscos inerentes e riscos de controle) e os riscos de processo de auditoria (riscos de amostragem e não-amostragem). Passa-se assim do risco primário (de distorções dos demonstrativos financeiros) a um risco secundário (de perdas financeiras e de reputação) (Power, 2004). Esse modelo e essa nova preocupação de riscos secundários reforçou uma visão quantitativa sobre riscos, bem como impulsionou a atuação de órgãos de controle interno. Foi reforçada, também, com a vinculação da gestão de riscos com a agenda da boa governança. Power (2004) destaca que o problema deste modelo é que se desenvolveu uma ideia de gestão de riscos de tudo, sendo expandida para todas as áreas, e que a atuação dos atores ligados à gestão de riscos agora é focada na preservação de suas reputações e nas formas de evitar que sejam responsabilizados. Também, governos têm incorporado técnicas de gestão de riscos do setor privado para serem implementadas no contexto público.

De acordo com Ahmeti e Vladi, (2017) não há uma extensa literatura que aborde a gestão de riscos no setor público. A partir de sua revisão de literatura, os autores concluem que a gestão de riscos é um imperativo dos órgãos públicos e, por conta do alto grau de burocracia e da quantidade de leis e regulações, é mais complexa que no setor público. Dos diferentes modelos de implementação de gestão de riscos, o que parece ser mais adotado, de acordo com o levantamento, é o ISO 31000:2009, considerando riscos como os possíveis efeitos da incerteza que uma organização enfrenta para conseguir atingir seus objetivos. De acordo com o modelo, são partes do processo a compreensão de contexto, identificação de riscos, análise dos riscos, avaliação dos riscos, tratamento dos riscos, monitoramento/revisão e

comunicação/consulta. Além do ISO, COSO (*Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) também é um importante influenciador na implementação de seu modelo de gestão de riscos, denominado *Enterprise Risk Management* (ERM). As orientações para o uso deste modelo foram publicadas, pela primeira vez, em 2004 e estabelecem diretrizes para administrar e determinar qual a quantidade de riscos que uma organização está pronta ou disposta a lidar para gerar valor (COSO, 2017). No caso público, para os cidadãos e *stakeholders* (Viera & Barreto, 2019). No modelo ERM, os riscos são entendidos como “a possibilidade de que eventos ocorram e afetem o alcance da estratégia e dos objetivos de negócios” (COSO, 2017, p. 9, trad. nossa).

No caso brasileiro, a gestão de risco está relacionada ao sistema de auditoria, tendo as diretrizes elaboradas pelo TCU, a partir da ideia de riscos propagada por COSO e por outras instituições que abordam a gestão de riscos em ambientes corporativos, expandindo para o setor público, reforçando a aproximação de uma gestão de riscos ao de controle interno (Brasil, 2014, 2020). No documento que aponta as diretrizes de governança para o setor público brasileiro, a gestão de riscos se aproxima da gestão de desempenho, avaliadas e monitoradas por controle interno, a fim de agregar valor às instituições públicas e reduzir os riscos causados pela atuação dos agentes públicos ou os riscos que impactam negativamente os resultados da instituição. Cada instituição possui riscos inerentes de sua atuação. Se estes riscos estiverem fora de um parâmetro aceitável, é preciso atuar para mitigá-los. O propósito da gestão de riscos seria deixar a gestão mais eficiente e efetiva (Brasil, 2014; Vieira & Barreto, 2019).

Vieira e Barreto (2019) subdividem a gestão de riscos em gestão de riscos de governança, que abrange os riscos externos às organizações, que seriam os riscos de natureza social (Abdelrhani & Adnan, 2022). A gestão de riscos faz a avaliação e a análise dos riscos, que fundamentam as decisões do setor público, fomentando uma tomada de decisão baseada em evidências (os estudos sobre riscos), gerando ações e regulamentações (*enforcement*) pelo governo para reduzi-los. Desta maneira, a gestão de riscos contribui para o setor público em sete pontos: alinha o apetite a risco (nível de risco aceitado por uma agência) com a estratégia; otimiza as decisões de resposta ao risco, a partir da criação de parâmetros e metodologias; visa reduzir possíveis surpresas e prejuízos operacionais em termos de alocação de recursos, através da construção da capacidade de identificar potenciais eventos; incentiva respostas integradas pelo setor público ao riscos; auxilia na identificação de oportunidades para as agências públicas; melhora a alocação de capital, através da análise dos riscos de gestão; e contribui para fortalecer a adaptação e a sustentabilidade das operações (Viera & Barreto, 2019).

O que se percebe acerca da gestão de riscos na gestão e na governança pública, de acordo com os trabalhos acima citados, é que a gestão de riscos no setor público tem se vinculado a uma ideia de riscos internos, relacionada à atuação interna – o que justifica maiores ações de controle – e os riscos que podem ser produzidos pelos agentes públicos, como forma de resguardar a atuação e a reputação das instituições públicas. A gestão de riscos no setor público, como visto, é inspirada, ou idêntica, à gestão de riscos do setor privado, baseando-se na gestão corporativa que responde aos interesses dos acionistas da empresa. Robustece o sentido de criação de valor de uma instituição, mais do que uma preocupação com os riscos externos, que, na interpretação dessa tese, são os riscos inevitáveis que acometem a sociedade e a população, tutelados pelo Estado, que possui a responsabilidade de enfrentá-los e mitigá-los.

Nesta perspectiva, que é encontrada no caso brasileiro, a gestão de riscos se integra à boa governança pública como forma de estabelecer um quadro de boas práticas institucionais que são guiadas e avaliadas através de processos de auditoria. O risco adere a uma perspectiva quantitativa e técnica, aderindo a uma perspectiva econômica, de perdas marginais e de valor para o setor público. Seguramente, a preocupação com os perigos, ameaças e riscos que passam dentro das agências públicas é importante e deve ser estruturada. Isso se faz através de mecanismos de transparência, *accountability* e das auditorias, internas e externas, que estão submetidas o setor público. Entretanto, esta não pode ser a única abordagem sobre os possíveis riscos que passam o setor público.

Ao se questionar sobre a política do risco, ou o que faz um tomador de decisão considerar um risco politicamente arriscado, Althaus (2005) compreende que não existe uma abordagem política para o risco ou uma ideia de risco político. Assim, é difícil de entender o que é considerado importante para o tomador de decisão como um ator, sua visão sobre risco, nem quais conhecimentos são aplicados para entender o ‘desconhecido’. Essa análise sobre a falta de uma abordagem política do risco é um importante aspecto a ser considerado, já que a ciência política é uma disciplina expressiva para a gestão pública. Resgata-se, então, a preocupação das racionalidades existentes dentro da administração pública, especialmente a racionalidade limitada do tomador de decisões, que carrega uma quantidade limitada de informações à sua disposição e que toma suas decisões influenciado por um quadro de valores e princípios individuais. Assim, questiona-se em quais dados, interesses e valores estão baseados as decisões tomadas em entes processos mais internos e centralizados.

De Marchi e Ravetz (1999) entendem que quando o risco deixa de ser um cálculo quantitativo e começa a incluir outros fatores e dimensões em seu cálculo, cria-se uma

abordagem científica pós-normal (*post-normal science approach*), já que a objetividade científica sozinha não é o suficiente para entregar aos governos os elementos necessários para a tomada de decisão sobre a gestão de riscos, incorporando as observações sobre riscos que são feitas por outros atores. Isso democratiza e complexifica o debate sobre riscos. O fluxo sobre as decisões envolvendo ameaças e riscos passaria, através da interação entre diversos atores, pelo anúncio, debate público, identificação, aceitação governamental, quantificação, regulação e monitoramento. Ao abordar a relação dos riscos com a governança pública, os autores analisam três casos reais que transformaram a gestão pública nestes contextos, transformando a gestão de riscos de um sistema interno de governos para um sistema que inclui outros atores, especialmente sociais, na tomada de decisão. A introdução de outros atores não só afetou a tomada de decisão, como também ocasionou uma maior observação sobre as políticas de gestão de riscos, através de cobranças populares, criação de mecanismos de vigilância e monitoramento. Os acidentes analisados também causaram a ampliação da transparência pública sobre a gestão de riscos. Também., há uma reflexão sobre como conhecimento e ignorância sobre detalhes técnicos atrapalham ou ajudam a burocracia e os governos a exercerem seu poder e suas prerrogativas, sem maiores questionamentos. Ao trazer a discussão sobre as políticas inglesas e europeias acerca do milho geneticamente modificado, um fenômeno/problema pós-moderno, em que os riscos não são percebidos como reais por não serem imediatos, os autores fazem três questionamentos: com que seriedade a possibilidade de riscos e ameaças futuras devem ser ponderados; como procedimentos inadequados devem afetar a credibilidade dos atores; e em até que ponto a interferência política e econômica é legítima na avaliação de riscos? (De Marchi & Ravetz, 1999). Esses eventos reforçam a ideia trazida pela sociedade de riscos (Beck, 1992). Os riscos contemporâneos são fruto dos desdobramentos da modernidade, são inevitáveis e serão cada vez mais constantes. Um exercício reflexivo é necessário para entender o papel da atuação pública desta sociedade de riscos.

Renn (1992) entende que existem alguns benefícios na incorporação da perspectiva social na gestão de riscos. As abordagens das ciências sociais ajudam a explicar as preocupações públicas acerca da origem dos riscos; elucidar sobre significados culturais e associações feitas em tópicos específicos; auxiliar na articulação entre os objetivos das políticas de risco e minimizar os riscos, melhorando a confiança pública e institucional, a justiça social e combatendo as desigualdades e vulnerabilidades; criar procedimentos de incorporação dos valores culturais e sociais sobre riscos na tomada de decisão; desenhar programas de

participação social para tomada de decisão coletiva; e desenhar e estruturar organizações e programas que trabalhem na identificação, avaliação, controle e monitoramento de riscos. Na visão de Traulsen e Bissell (2003), quando não há fatos científicos certos suficientes, a crença entra em ação, substituindo a racionalidade científica por uma racionalidade mais fluida e condicional.

Integrar uma visão mais social na gestão de riscos apoia na construção de uma gestão pública mais adequada ao contexto atual e que esteja mais relacionada aos propósitos do desenvolvimento. Isso assegura processos mais inclusivos, sustentáveis e democráticos. Primeiro, a experiência dos riscos modernos mostra que a inclusão de outros atores no processo decisório é uma importante ferramenta, assegurando transparência nas decisões governamentais e possibilitando o debate público informado. A incorporação da sociedade de risco na perspectiva de uma gestão para risco introduz a ideia de que riscos existem, mesmo que não sejam percebidos e que são inevitáveis, dado o atual momento sócio-histórico. Riscos são difusos e não possuem uma roupagem que indique uma ação imediata, até que seja muito tarde. O descrédito da ciência, a proliferação de *fake news* e a falta de comunicação científica efetiva são importantes fatores que distanciam a ação governamental das evidências científicas e da reflexão social dos riscos.

Os extremos climáticos são um importante exemplo disso. Em 2024, o primeiro semestre marcou o Brasil com dois grandes fenômenos, que retratam a falta de atuação governamental pensada e formas de combate aos riscos vinculados à mudança climática. Por conta das altas temperaturas, que causaram a proliferação de mosquitos, a quantidade de casos e mortes causadas pela dengue chegaram a recordes históricos, vitimizando mais de 2.200 brasileiros (CNM. 2024; Martins, 2024). Da mesma forma, as chuvas extremas, que foram duas vezes mais prováveis de acontecer pela mudança climática, colocou o estado do Rio Grande do Sul em estado de calamidade pública e sua capital Porto Alegre debaixo de água (Anjos, 2024). Nos dois casos, zonas mais vulneráveis foram mais afetadas.

Complementarmente, como riscos são entendidos e percebidos de forma desigual, uma abordagem local e territorial é importante, promovendo processos dialógicos entre governo e sociedade. Uma comunidade, ou um território, possui um conjunto de crenças e valores, além de contextos socioambientais, diferentes de outras. Isso fortalece a criação de ações públicas e redes sociotécnicas para o processo decisório e implementação de políticas.

Embora a gestão de riscos se estabeleça de acordo com diferentes abordagens e perspectivas, incorporando a interpretação do risco a partir das diferentes disciplinas de conhecimento, a gestão de riscos foi introduzida no setor público em um viés interpretativo de risco (corporativo) muito específico, diminuindo a reflexão sobre os riscos enfrentados pela humanidade. A preparação para catástrofes, desastres e uma preparação para o futuro é importante para a gestão pública inserida no contexto inevitável da sociedade de risco. Da mesma forma que o conceito de governança pública pode ser contaminado por uma visão única de interpretação, não benéfica a alguns governos, a ideia de gestão de riscos também pode estar. Por isso, entende-se que a gestão e a governança devem se transmutar de uma gestão de riscos para uma gestão para riscos, reforçando a noção de que riscos são inevitáveis e considerá-los, entendê-los e enfrentá-los é essencial para assegurar a entrega de direitos na forma de serviços públicos e viabilizar um projeto de desenvolvimento.

3.5. Tecnologias, tradução e ator-rede

A sociedade no âmbito da gestão pública deveria tomar um protagonismo maior do que existe atualmente. Hoje, o fator social entra como um indicador na medição de melhorias comunitárias e o vínculo como a sociedade tem sido ampliado através de mecanismos de participação popular.

No desenvolvimento do conceito de Inteligência Pública, decidiu-se utilizar as ciências sociais como forma de entender as relações sociais contemporâneas, estabelecendo a sociedade de risco como ancoragem teórica para entender essas relações. O risco vira um elemento norteador da organização social e do papel do Estado na realização dos serviços públicos. Importante ressaltar é o papel que a tecnologia possui neste contexto, por ser um elemento transformador da relação entre o mundo social e o mundo natural, já que as transformações da modernidade – e, por conseguinte, a construção dos riscos – são frutos do desenvolvimento tecnológico.

A tecnologia não se resume à construção de dispositivos eletrônicos, da mesma forma que inovação também possui sentido mais amplo. Tecnologia é como o conhecimento é aplicado para a realização de um certo propósito: “o que determina seu status de ‘tecnologia’ é o uso deliberado e consciente dela por agentes humanos” (Street, 1992:8, trad. nossa). O cientista político se vale da interpretação de Marx acerca da diferenciação entre máquina e ferramenta. O que torna as duas diferentes é a dependência de controle humano para funcionar.

Enquanto a ferramenta necessita que seja operada por uma pessoa, a máquina, por outro lado, é assim considerada a partir da sua existência.

Assim, tecnologia não assume um papel passivo, apenas um facilitador na execução de tarefas. A tecnologia se torna um ator, um mediador no processo, que não é neutro, sendo portadora de uma intencionalidade. A tecnologia se estabelece nas relações como uma tradutora e mediadora da relação sicionatural e da maneira em que estruturam e se organizam contextos sociais.

Assim, a Inteligência Pública se insere em um contexto de rede sociotécnica, através da mobilização de atores, transformando suas interações. A Inteligência Pública, no contexto da Teoria Ator-Rede (Latour, 2012) como proposta teórico-metodológica para analisar as dinâmicas em rede firmada entre atores humanos e não-humanos, pode ser vista a partir de sua capacidade de mediação e tradução.

O olhar da TAR permite estabelecer uma conexão entre humanos e não humanos, em simetria. Aqui, “rede não diz respeito a uma coisa ou algo concreto, mas a um conceito que nos revela e permite a compreensão da ação” (Braga & Soares, 2018, p. :227). São as relações entre atores e sua ação como actantes que tomam protagonismo nesta rede. Consolida este pensamento o desenvolvimento trazido por Michel Callon de redes tecno-econômicas, definida como “um conjunto coordenado de atores heterogêneos que interagem mais ou menos com sucesso para desenvolver, produzir, distribuir e difundir métodos de geração de bens e serviços” (Callon, 1990:133, trad. nossa).

Ao fortalecer a sua teoria, Latour (2012) debate sobre o papel do pesquisador em ciências sociais na interpretação sociológica, indicando que o termo ‘social’ já vem carregado de pressupostos, como se fosse um tipo de material, já que é impossível determinar quais são os elementos que compõem esse social, sugerindo a transição para uma sociologia das associações, como forma de retomar ao processo inicial de entender as conexões.

A TAR tem como autores centrais os escritos de Bruno Latour, Michel Callon e John Law, que, ainda na década de 1980, já discutiam a composição do social nos estudos das ciências sociais. A ideia base da TAR é a heterogeneidade da rede, que agrupa elementos de diferentes naturezas (ou materiais) (Latour, 2012; Alcadipani & Tureta, 2009). A teoria, que veio a ser conhecida como sociologia da translação, possui um enfoque muito grande no papel dos mediadores, que “transformam, traduzem, distorcem e modificam o significado ou os elementos que supostamente veiculam” (Latour, 2012: 65).

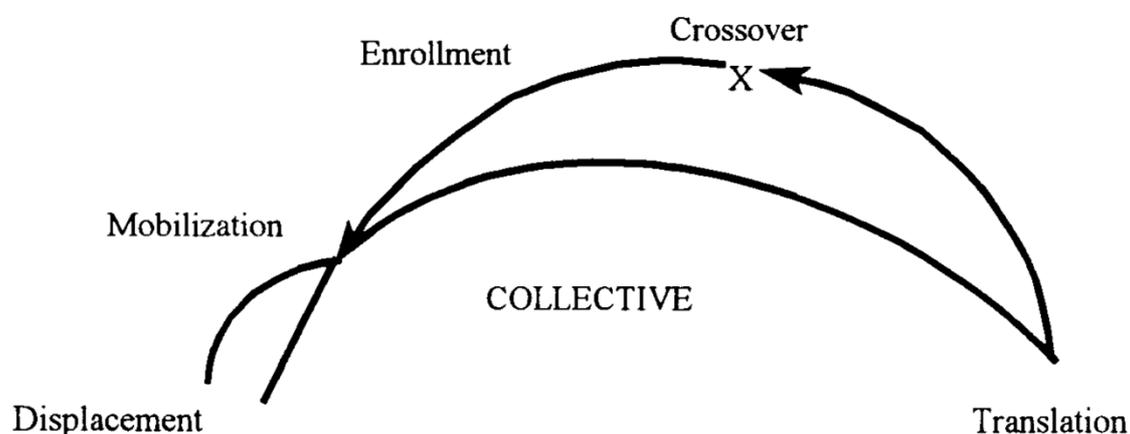
Em 1994, em *On technical mediation - philosophy, sociology, genealogy*, Bruno Latour apresenta o dilema do homem com uma arma. A primeira premissa, que Latour atribui a um pensamento materialista, armas matam pessoas: nossas qualidades e competências são definidas a partir do que se tem nas mãos. Por outro lado, apresenta a visão da Associação Nacional de Rifles Americana, de que armas não matam pessoas, e sim pessoas matam pessoas: uma visão moralista de que o objeto não interesse na essência moral da pessoa que é boa ou má. Latour, então, se vale da pergunta se a arma é ou não uma tecnologia mediadora para problematizar o conceito de mediação, apresentando quatro distintos conceitos: mediação como tradução (translação)¹⁶; mediação como composição; mediação como *blackboxing* reversível; e mediação como delegação. Focando no primeiro, mediação é o programa da ação, falando sobre os objetivos e as intenções das relações (Latour, 1994). Esses objetivos são modificados conforme o quadro contextual muda. Essa incerteza de objetivos é chamada por Latour de tradução. “Como Michel Serres, uso tradução para significar deslocamento, deriva, invenção, mediação, a criação de um vínculo que não existia antes e que em algum grau modifica dois elementos ou agentes” (Latour, 1994:32, trad. nossa). No exemplo dado da arma, esse conceito transforma o ator (actante) em ‘outra pessoa’, outro ator, criado e composto da pessoa e da arma.

No mesmo texto, Latour (1994: 46) introduz visualmente o modelo esquemático de um novo paradigma que abrange os não-humanos. Sociedade é substituída por coletivo (*collective*), “definido como um intercâmbio de propriedades humanas e não humanas dentro de uma entidade corporativa”.

O que o novo paradigma atende são os movimentos pelos quais nos inscrevemos em diferentes características da nossa ordem social; em seguida, o cruzamento [*crossover*], que consiste na troca de propriedades entre não-humanos; em terceiro lugar, a inscrição [*enrollment*], pela qual um não-humano é seduzido, manipulado, ou induzido ao coletivo; em quarto lugar, a mobilização [*mobilization*] de não-humanos dentro do coletivo, que acrescenta novos recursos inesperados, resultando em novos híbridos estranhos; e, finalmente, o deslocamento [*displacement*], a direção que o coletivo toma uma vez que sua forma, extensão e composição tenham sido alteradas (Latour, 1994). A ideia se esquematiza na figura 7.

¹⁶ Importante notar que a palavra *translation* nos textos de Latour foram traduzidos de duas formas diferentes, como tradução e como translação. Apesar de parecerem conceitos diferentes, são originados da mesma definição, o que os torna sinônimos.

Figura 7 - O ponto de entrada de não-humanos no coletivo



Fonte: Latour (1994:46).

Neste sentido, Santaella e Cardoso (2015:170) pontuam que “se a tradução é essa modificação mútua entre os dois agentes, a mediação deve ser entendida aqui como o produto de uma associação, influência mútua entre homem e artefato”.

Peter-Paul Verbeek (2016) se baseia em uma abordagem pós-fenomenológica para ampliar o conceito de mediação em Latour e na Teoria do Ator-Rede. Na TAR, a mediação é observada a partir de uma perspectiva de fora, ou seja, a observação empírica se volta a olhar a interação entre os agentes que compõem a rede, estabelecendo uma simetria entre atores humanos e não humanos. Na abordagem pós-fenomenológica, a mediação é analisada de uma outra perspectiva, de dentro, a partir da análise das experiências e das interpretações que são produzidas entre os atores humanos, em relações que são estabelecidas (mediadas) pela tecnologia. A perspectiva epistemológica pós-fenomenológica trazida por Verbeek (2016) se volta para como as tecnologias atuam na forma de se interpretar o mundo, como humanos significam os não-humanos no processo de mediação.

Esse novo sentido levanta um aspecto importante na discussão contemporânea sobre tecnologia, que é seu valor político. Isso se resume a uma questão levantada por Winner (1986), não focada na política das coisas, em um sentido em que a matéria, como o ferro, não tem política, mas sim a política do ser. Para o autor, a tecnologia é um aspecto secundário, sendo valorado principalmente o sistema econômico-social em que se estabelece. Aborda duas

perspectivas diferentes de política sobre os artefatos. Na primeira, o dispositivo é criado de forma a resolver ou facilitar alguma questão social. Na segunda, que chama de ‘tecnologias inerentemente políticas’, trata-se de tecnologias que norteiam relações políticas muito particulares, inseridas dentro de um sistema político específico.

Feenberg (1999) traz a alusão ao paradigma do dispositivo (*device paradigm*) para ilustrar o ganho da eficiência e perda dos significados e das relações com a ascensão da tecnologia. Para tal, exemplifica a escolha de refeição de uma família na janta. A escolha de *fast-food* pode parecer suficiente, já que cumpre o objetivo da alimentação, de suprir calorias. Entretanto, a perda no ritual do consumo alimentar familiar é sentida. Isso retoma a questão de eficiência não ser o único fator motivador para a escolha das tecnologias em diferentes contextos. Também, a tradução que é realizada através dos instrumentos (técnicos) implica uma correlação e um intercâmbio de informação de e entre os atores, o que causa um fluxo constante de interpretações possíveis (Lascoumes & Le Galès, 2012b).

Aqui também reside a diferença da abordagem proposta com a criação de governos digitais (Lips, 2020; Benay, 2018). A tecnologia é vista como uma realidade, que de fato apoia nos processos de transparência, participação e *accountability*. Entretanto, mais que uma ferramenta, um mero dispositivo tecnológico, entende-se a tecnologia como um verdadeiro ator, que modifica as relações na rede em que faz parte, mediando processos de governança, longe de uma concepção técnica de neutralidade.

A neutralidade sempre foi utilizada como um argumento que dá um viés técnico na tomada de decisões dentro da gestão pública. Na história dos modelos de gestão, a técnica como recurso discursivo para a adoção de mecanismos e tecnologias tem sido um elemento recorrente desde o NPM para adotar medidas que priorizam valores e princípios corporativos em detrimento das diretrizes públicas. Também, o discurso da neutralidade e da técnica afasta a tomada de decisão do fazer coletivo, reforçando a centralidade das decisões e a desassociação do interesse público com as necessidades da sociedade e das comunidades.

A mobilização da Teoria Ator-Rede como abordagem teórico-metodológica serve para entender como as redes se estruturam, entre seus diferentes atores. No contexto da Inteligência Pública na interpretação da Teoria Ator-Rede, observa-se a mobilização dos demais atores (humanos e não-humanos) a partir dos instrumentos baseados em Inteligência Pública como Ator-Rede. Isso porque esses instrumentos traduzem e mediam as relações entre atores (humanos e não-humanos), transformando a relação entre eles.

A Inteligência Pública subsidia a partir de elementos teóricos e metodológicos a construção de instrumentos de gestão (que constituem tecnologias, normativas e metodologias) que operacionalizam a tomada de decisão a partir de dados e informações que subsidiam a construção de cenários de atuação da gestão pública. Assim, esses instrumentos servem como actantes e mediadores, existindo e transformando a rede.

A análise de redes na TAR geralmente se dá em exemplos concretos. Neste caso, parte-se de um exercício hipotético para a explicação de mobilização dos atores a partir do ator-rede (instrumentos baseados em PI), por um olhar ideal do que poderia ser, relacionando atores e suas interações e deslocando a ação. Neste sentido, os atores envolvidos na tomada de decisão (gestores, sociedade civil, mercado, entes federados, etc.), tecnologias de gestão, riscos, problemas públicos, Sul Global e territórios podem ser vistos como atores componentes desta rede. Novamente, trata-se de uma abordagem hipotética e o rastreo de outros atores nas redes que se constroem pode ser ampliado. Instrumentos baseados em PI mobilizam os atores envolvidos na tomada de decisão entre si, por gerar evidências que ensejam e fundamentam a tomada de decisão, gerando negociações, articulações e cooperações necessárias para a ação pública. Mobiliza esses atores e a tecnologia, como espaço de construção de tecnologias orientadas pelos princípios da PI, promovendo o uso de tecnologias adequadas desses atores para a tomada de decisão. Mobiliza os atores e o risco, já que os instrumentos são pensados para atender as necessidades inerentes da sociedade de risco na construção de um futuro. Mobiliza os atores e os problemas públicos de maneira a encontrar as melhores soluções para estes, que são traduções do risco. Mobiliza os atores e o Sul Global na artefactualização de um projeto de desenvolvimento do Sul. Mobiliza os atores e o território por ser espaço (usado) e foco de ação das decisões mediadas por esses instrumentos. Mobiliza as tecnologias e os riscos por entender que as tecnologias de gestão devem incorporar os riscos na gestão. Mobiliza problemas públicos para serem tratados e solucionados com auxílio das tecnologias. Mobiliza o Sul Global e as tecnologias para estas serem desenhadas de e para o Sul. Mobiliza tecnologias e territórios para atender as capacidades e as limitações dos governos locais. Mobiliza riscos e problemas públicos por interpretar um como a causa do outro. Problemas públicos são mobilizados pelos instrumentos baseados em PI para serem resolvidos e apoiar o desenvolvimento do Sul Global, da mesma forma que se referem a promover o desenvolvimento local com ação focada no território. Instrumentos mediam e mobilizam a ação no território como estratégia de promover o desenvolvimento do Sul Global.

Desta forma, retoma-se alguns conceitos trabalhados neste capítulo. O ponto de partida é a falta de neutralidade dos fatos, dos objetos, das tecnologias e das decisões. No processo de tomada de decisões na esfera pública, ao longo do tempo, optou-se por um caminho, mesmo que inconsciente. Esta é a questão dos riscos: são imprevisíveis pois não são controlados. O processo de modernização e de desenvolvimento tecnológico teve como palco principal o Norte Global. Entretanto, é preciso reconhecer que as consequências vêm para todos. Assim, países do Sul Global, além de ter que lidar com os problemas oriundos do brutal processo de colonização que atravança o desenvolvimento da região, precisa reconhecer, em um ato reflexivo, os problemas transfronteiriços característicos da sociedade de risco. Na gestão pública, o risco deve passar de um cálculo de custo marginal para ser colocado no cerne do processo de tomada de decisão. Os riscos já não são mais futuros e agora são uma realidade inevitável.

Ao se propor um caminho alternativo, pensado no contexto do Sul Global, incorpora-se esses aspectos na construção da Inteligência Pública. Uma proposta que se baseia na construção coletiva do processo de tomada de decisões, atuando na gestão através de instrumentos que operacionalizem a ação governamental, desenhada de acordo com as capacidades e necessidades de cada local, baseada nos pilares de inclusão, sustentabilidade e democracia.

4. INTELIGÊNCIA PÚBLICA

O debate proposto nessa tese se foca na premissa de que as teorias sobre gestão e governança criadas no Norte Global não beneficiam da forma que deveriam os países do Sul Global em nenhuma das dimensões de desenvolvimento, condicionando os países a manter os mesmos padrões de subdesenvolvimento, pobreza, condições sanitárias básicas, subdesenvolvimento tecnológico e desigualdade. Os povos que constituem o Sul Global possuem uma cosmovisão diferente daquelas nações que foram colonizadoras e imperialistas, o que exige uma visão diferenciada de como lidar com os problemas da contemporaneidade, que são retratos consequentes da modernidade e do modelo de produção adotados. Assim, a elaboração e o desenvolvimento de novas teorias e práticas que entendam essas nuances na construção de um Estado comprometido a promover o desenvolvimento e o bem-estar de seus cidadãos são importantes na redução das desigualdades mundial e na construção de um mundo mais equânime.

O desenvolvimento, apesar de cada vez mais adotar uma postura epistêmica de tendências (Pieterse, 2010), continua ser o elemento chave para entender a gestão pública no século XXI. Após uma abordagem neoliberal adotada – ainda que, em muitos casos, forçadamente – pelos países do Sul Global, o desenvolvimento é visto para além crescimento como acúmulo de capital, ampliando para a compreensão de como as instituições e organizações atuam para promover o crescimento econômico e o desenvolvimento. A pasteurização das instituições, que Evans (2003) chama de ‘monocultura institucional’, abre espaço para um novo ciclo de transformações institucionais, que trabalham para a construção de suas capacidades. O conceito de monocultura institucional é atrelado àquelas políticas internalizadas através da atuação de organismos internacionais, que espelham a atuação das instituições anglo-americanas como forma de promover o desenvolvimento, ignorando qualquer elemento particular. Esse conjunto de instituições pré-moldadas seguem atrapalhando o desenvolvimento dos países do Sul (Evans, 2003; Carneiro & Menicucci, 2013).

É importante levar em conta que os países do Sul Global possuem trajetória de desenvolvimento diferentes (Basu, 2019), afastando a ideia de um grupo monolítico e homogêneo (Ballestrin, 2013). Entretanto, o grupo possui em comum dilemas e problemas deixados por um histórico imperialista e colonial, que fragilizaram o Estado, atrapalharam o desenvolvimento, impediram o crescimento econômico e minaram as instituições. Esse

descompasso entre o Norte e o Sul clama por novas abordagens focadas em promover novas ações governamentais, ao invés de manter o ideário utópico de alcançar as nações mais ricas.

As causas para o descompasso são inúmeras. Os países do Norte e do Sul possuem, em geral, trajetórias diferentes, que trouxeram diferentes contornos políticos, econômicos, organizacionais e culturais. No campo político, a constituição dos Estados nos primeiros estágios da modernidade gerou instituições sólidas. Enquanto isso, no Sul, os primeiros estados nacionais (latinos) passaram por grande instabilidade política no século XX e os demais países passavam pelo processo de independência de seus territórios. Economicamente, a manufatura e o desenvolvimento tecnológico marcam a história do Norte, enquanto o Sul ainda ocupa a exportação de commodities e bens primários. As reformas do Estado, que ocorreram entre os anos 1980 e 1990, foram mais sentidas no Sul – em especial, na América Latina e na África –, em que a implementação de uma cultura neoliberal foi demandada em nome do desenvolvimento. O cenário de instabilidade política e de reformas governamentais profundas impactou a organização da gestão pública. O abismo entre o Estado e a sociedade foi alargado, enquanto os laços entre Estado e mercado foram estreitados. Da mesma forma, os déficits orçamentários para a provisão de políticas sociais agravaram o cenário de pobreza e de desigualdade. Isso afetou o desenvolvimento das capacidades estatais, elemento necessário para o desenvolvimento local e nacional (Chang, 2002; Grindle, 1996; Radice, 2011; Evan, 2003; Carneiro & Menicucci, 2013; Hoque & Zakaria, 2014).

Os velhos e novos desafios do mundo ‘em desenvolvimento’, emergente e do Sul são constantemente lembrados na vivência e apresentam um novo caminho que torne a vida no planeta sustentável. Na abertura da cúpula do G77, que reúne os países ‘em desenvolvimento’, de 2023, realizado em Havana, Cuba, o secretário-geral das Nações Unidas, António Guterres, enfatizou no seu discurso:

Estamos enredados num emaranhado de crises globais. A pobreza está a aumentar e a fome está a aumentar. Os preços estão a disparar, a dívida é exorbitante e os desastres climáticos estão a tornar-se mais frequentes. Os sistemas e quadros globais falharam. A conclusão é clara: o mundo está a falhar para com os países em desenvolvimento¹⁷ (Guterres, 20023,1:37).

¹⁷ Tradução retirada do site Visão, disponível em: <https://visao.pt/atualidade/mundo/2023-09-15-guterres-apela-a-paises-do-sul-global-para-lutarem-por-um-mundo-que-funcione/>. No original: “Pero ahora se ven enredados en una maraña de crisis globales. La pobreza va en aumento y el hambre está cada vez mayor. Los precios están disparos, la deuda es exorbitante y los desastres climáticos son cada vez más frecuentes. Los sistemas y los marcos mundiales les han fallado. La conclusión es clara: el mundo les está fallando a los países en desarrollo”.

As iniciativas decoloniais e provenientes do Sul Global estão se multiplicando, a partir dessa necessidade de introduzir novas lógicas que contraponham uma visão colonizadora e imperialista que impeça o desenvolvimento do Sul, a partir do fortalecimento de laços na cooperação Sul-Sul. Destaca-se a atuação do BRICS como bloco de cooperação política, especialmente econômico-financeira, formado pelo acrônimo de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Da mesma forma, a Iniciativa do Cinturão e Rota tem sido frutífera para discutir o desenvolvimento dos países asiáticos. As pequenas iniciativas de desenvolvimento local, como a criação de moedas sociais para incentivar o consumo local e a incorporação de práticas de medicina tradicionais nas formas alopáticas de se tratar enfermidades também tiveram grande êxito. O discurso decolonial tem, assim, saído do debate acadêmico para se fortalecer nas práticas. Em alguns países do sul, especialmente aqueles que mantêm a sua população nativa, são revitalizadas práticas comunitárias ancestrais utilizadas para resolver problemas do ambiente imediato, para a relação entre o homem e a natureza e o seu estudo. É um pequeno campo emergente cujos resultados são geralmente publicados em maior medida em periódicos que não fazem parte do grupo Scopus, limitando a sua ‘validade científica’ frente a comunidade acadêmica internacional.

Desta maneira, propõe-se a criação de um novo elemento que possa contribuir na gestão pública dos países do Sul Global, a partir de uma perspectiva do próprio Sul, considerando as suas diferenças e contemplando os desafios que existem pela frente, na promoção de uma sociedade mais igualitária e justa. Problemas mais complexos demandam soluções com a mesma complexidade. Entretanto, o fluxo contínuo do tempo muitas vezes faz com que as soluções encontradas pela gestão pública para a resolução dos problemas públicos não sejam suficientes. Afinal, esses problemas mudam, se complexificam e se transformam com as incertezas. Essa constante mutação incentiva um novo olhar para a gestão pública, focada na origem dessa incerteza, incorporado a sociedade de risco como pano de fundo.

É neste sentido que se consolida o intento desta tese, de aprofundar o conceito de Inteligência Pública e de consolidar os elementos chaves para a sua utilização na gestão e governança para o desenvolvimento, como uma alternativa dos conceitos de governança que se alastram no contexto do Sul Global. Reforça-se que a terminologia e os objetivos da Inteligência Pública foram criados por Lúcio e Dantas (2018). Entendendo a potencialidade e os possíveis desdobramentos que pode vir deste conceito, aqui se explora uma forma de consolidar a PI como um novo caminho que reforça as construções decoloniais de gestão e governança no âmbito do Sul Global.

A Inteligência Pública é nesta tese definida um constructo, um espaço de criação teórico-metodológica com o propósito de criar instrumentos de gestão que são capazes de apoiar o desenvolvimento dos países do Sul Global no processo de tomada de decisão. É, ao mesmo tempo, um sentido de governança e um termo decolonial concorrente à governança, emanando alinhamentos de gestão. Seu grande diferencial está em como os riscos são percebidos pela gestão pública, passando-se de uma criação de *gestão que envolve riscos* para uma *gestão baseada em riscos*, já que o cenário da sociedade de risco que advém dos estudos de Beck (1991) se firma nesta nova fase da humanidade ‘pós-modernidade’.

O próprio conceito demonstra a aliança entre o mundo teórico e prático das ciências, constituindo, assim, um espaço de construção teórica e metodológica. A construção teórica relaciona-se com princípios e diretrizes, fomentando a criação de uma nova epistemologia decolonial de gestão. Firma-se como um emaranhado de conceitos que reúne aqueles que fornecem melhores condições para a tomada de decisão, tendo em vista um projeto de desenvolvimento para o Sul Global. Os elementos teóricos traduzem tanto argumentos comuns, encontrados nos desafios do desenvolvimento do Sul, quanto valores únicos das instituições, que precisam ser flexíveis para atender as diferentes necessidades que são encontradas nos contextos em que é implementada. A construção teórica da PI, assim, fundamenta-se em uma parte fixa – ligada a um projeto de desenvolvimento dos países do Sul Global – e uma parte flexível – vinculada a especificidades próprias dos contextos locais, de maneira a promover o desenvolvimento. No mesmo sentido, a construção metodológica é elaborada como meio de operacionalizar a gestão e a tomada de decisão, a partir da construção de instrumentos, apoiados pelo extensivo uso da tecnologia, construídos com base nos aspectos teóricos produzidos àquele determinado contexto.

Isto explica por que a Inteligência Pública é entendida por um espaço. Desde a antiguidade, existe um esforço para entender as categorias de tempo e espaço, que se tornaram conceitos científicos primordiais. Entretanto, a definição de espaço não encontra um consenso, nem nas ciências humanas, nem nas ciências exatas. O conceito aristotélico de espaço está ligado à ideia de dimensionalidade, posição e localização da matéria (corporalidade). Kant extrapola essa compreensão, entendendo que espaço e tempo são elementos intuitivos, e não característicos das coisas. No pensamento kantiano, a existência do espaço (que reúne em justaposição os fenômenos) e do tempo só pode ser percebida por um olhar externo, sendo, assim, externalidades. Na geografia, o espaço, para David Harvey é tripartite ao mesmo tempo – absoluto (concreto), de natureza cartesiana; relativo (relação entre objetos), dos ensinamentos

de Einstein; e relacional (a partir da relação de um objeto com outros objetos), baseado em Leibniz. Já Lefebvre entende a produção do espaço como um produto social (ou das relações sociais), sendo experimentado, conceitualizado e vivido (Kant, 2001; Harvey, 2015; Silva, 1978; Pires, 2018; Francisco, 2021; Zago, 2021). Para Harvey, o quadro espacial depende de outras construções e como elas se articulam. O Espaço, como palavra-chave, consiste “em compreender a maneira pela qual o conceito pode ser vantajosamente integrado dentro das metateorias sociais, literárias e culturais existentes, e examinar os efeitos” (Harvey, 2015, p. 135). Sobre estruturas territoriais e espaciais, Dunford e Perrons entendem que são os quadros (*frameworks*) em que se desdobram tanto os processos naturais quanto sociais, e que “são condicionados no sentido de que são modificados pelas condições em que ocorrem ou são ajustados, para que possam ser inscritos em um contexto espacial específico” (Dunford & Perrons, 1983, p. 71, trad. nossa). O espaço vai se tornando uma subjetividade (Villaça, 2014), reunindo elementos concretos e abstratos, que reproduzem, na ‘pós-modernidade’, a velocidade de mutação das coisas. O espaço não se refere a um lugar, um território físico, mas a um conjunto de elementos que constitui uma nova subjetividade social. A partir disso, a Inteligência Pública como espaço é a representação de um lugar metafórico de produção teórico-metodológica que se constitui e se transforma a partir das relações socionaturais que se criam e se transmutam, em um processo contínuo, para se adequar a novos contextos, sejam eles territoriais ou temporais.

Para a construção dos princípios/elementos teóricos norteadores da Inteligência Pública, tomou-se como base os elementos empíricos e evidência já produzidas no contexto brasileiro, que apontam as dificuldades do desenvolvimento que podem ser comuns ao contexto latino-americano e ao contexto do Sul Global. No segundo capítulo desta tese são apresentados subsídios que corroboram a existência de questões em comum entre o Brasil, a América Latina e o Sul Global. Trata-se da construção de ideias de desenvolvimento em comum e lutas por problemas estruturais que são notoriamente compartilhadas, além da instabilidade política, que remarca os elos em comum entre os países. Essas evidências, principalmente coletadas no contexto brasileiro, formam o primeiro conjunto teórico, relacionado a um projeto de desenvolvimento, que orientam os instrumentos a serem criados a um projeto de desenvolvimento do Sul, baseados na inclusão, na sustentabilidade e na democracia. Isso visa que não ocorra a polissemia do conceito, como o que acontece com outras terminologias utilizadas no contexto da gestão pública.

4.1. A terminologia Inteligência Pública: usos comuns e diferenciações

A expressão Inteligência Pública, ou *Public Intelligence*, não é um termo novo na literatura, sendo encontrada em outros contextos. Entretanto, os sentidos e os significados que são atribuídos à expressão são diferentes. Como abordado anteriormente, o conceito de Inteligência Pública trabalhado nesta tese é oriundo do artigo escrito de Lúcio e Dantas (2018). Entretanto, buscou-se as demais referências encontradas sobre o termo *Public Intelligence*.

Para isso, foi feito, em 25 de outubro de 2023, uma busca na base de dados Scopus, a partir do descritor TITLE-ABS-KEY ("public intelligence"). A busca resultou em 35 artigos de diferentes campos de conhecimento., sistematizados no quadro 7. Em relação ao tipo de publicação, são 17 artigos, 2 livros, 4 capítulos de livro 10 trabalhos de conferência, 1 editorial e 1 resenha. 9 deles possuem “public intelligence” em seu título. 16 resultados não constavam com as suas palavras-chave e 2 possuíam “public intelligence” entre suas palavras-chave. 30 dos trabalhos possuem referência ao termo “public intelligence” em seu resumo e não foi possível acessar o resumo de 2 dos trabalhos encontrados na busca. Mais da metade (51,42%) foram trabalhos publicados a partir de 2016.

Quadro 7 – Usos do termo Public Intelligence na base de dados Scopus

	Título	Autores	Ano	Conceito	Title	Keywords	Abstract	Tipo de publicação
1	Slowing Down Climate Services: Climate Change as a Matter of Concern	Krauß, W.	2023	Entendimento, compreensão, como Stengers	0	0	1	Article
2	Coercive disclosure: The weaponization of public intelligence revelation in international relations	Rierner, O; Sobelman, D.	2023	Official Public Intelligence Disclosure (OPID) - Divulgação pública de informação sensível	1	0	0	Article
3	Living Labs Are the Silver Lining for Creating Sustainable Health and Care for the Future	Julius, P.; Hannibal, M.; Klostergaard, A. W.	2023	Public Intelligence Living Lab Methodology - facilita o compartilhamento de informações entre diferentes setores, culturas e domínios	0	0	1	Conference paper
4	Politics is not everything: New perspectives on the public disclosure of intelligence by states	Rierner, O.	2021	Official Public Intelligence Disclosure (OPID) - Divulgação pública de informação sensível	0	0	1	Article
5	The theory and evidence behind law enforcement strategies that combat child sexual abuse material	Christensen, L S.; Rayment-McHugh, S.; Prenzler, T.; Chiu, Y. N.; Webster, J.	2021	Public intelligence gathering - informações de inteligência para atividade policial	0	0	1	Article
6	Epidemic frontlines: The slow science of observation	Ghosh, B.	2021	informação vinda do público (população)	0	-	1	Article
7	A novel simulation framework for crowd co-evolutions	Wang, K.; Sun, H.	2020	Crowd network system (sistema de rede de multidão) - inteligência dos indivíduos em uma multidão para aumentar a inteligência da rede	0	0	1	Article
8	Public intelligence mining and user intention understanding based on k-anonymity	Bharathi, S.K.; Ramkumar, K.;	2020	Public Intelligence (PI) para reunir as informações públicas e divulgar como forma de acesso à	1	-	1	Article

		Srihariakash, K.		informação (mineiração de dados)				
9	From a classical epistemology to the idea of a public intelligence of the sciences; [D'une épistémologie classique à l'idée d'une intelligence publique des sciences]; [De uma epistemologia clássica à ideia de uma inteligência pública das ciências]; [De una epistemología clásica a la idea de una inteligencia pública das ciencias]	Robert, A. D.; Guimaraes, M. U.	2020	Inteligência pública da ciência (Stengers) - comunicação da ciência e da universidade com o público	1	0	1	Article
10	Creating A Critical Civic Consciousness: Reporting local government in the nineteenth century provincial press	O'Reilly, C.	2020	Vehicles of public intelligence - como a imprensa compartilha informação para o público	0	1	0	Article
11	Introducing the special issue: bringing in the public. Intelligence on the frontier between state and civil society	Petersen, K. L.; Rønn, K. V.	2019	Não é utilizado o termo 'public intelligence'. Inteligência é ligado ao campo de segurança e o público seria a sociedade civil	0	-	1	Editorial
12	Research on trend prediction of internet user intention understanding and public intelligence mining based on fractional differential method	Wu, S.; Zhang, Q.; Chen, W.; Liu, J.; Liiu, L.	2019	Inteligência como informação. Inteligência Pública como informação que está publicamente divulgada.	1	1	1	Article
13	Logical construction and realization of intelligent service in ai library	Jing, Z.	2019	Informação pública	0	0	1	Conference paper
14	Learning to live with intelligence	Wark, W. K.	2019	Olhar público sobre a coleta de informação de cidadãos pós 11/09	0	-	1	Book chapter
15	The military intelligence community	Hopple, G.; Watson, B. W.	2019	Não é utilizado o termo 'public intelligence'. Inteligência é ligado ao campo de segurança e o público seria a sociedade civil	0	-	1	Book
16	Federating public and private intelligent services for IoT applications	Shih, C. S.; Chuang, C. C.; Yeh, H. Y.	2017	Inteligência como informação. Inteligência Pública como informação que está publicamente divulgada.	1	-	1	Conference paper
17	From yulun (public opinion) to yuqing (public intelligence): Their history and practice in China's information management	Yong, H.	2017	Controle de opinião pública na era da internet	1	-	-	Book chapter
18	Rebranding the News of the World: 1856-90	Brake, L.; Turner, M. W.	2016	Informação	0	0	1	Book chapter
19	Transafe: A crowdsourced mobile platform for crime and safety perception management	Hamilton, M.; Salim, F.; Cheng, E.; Choy, S.L.	2015	Collective public intelligence - coleta de informações a partir da coletividade	0	0	1	Conference paper
20	The emergence of public intelligence: penetration of business intelligence into the public administration realm	Otčenášková, Tereza; Bureš, V.; Čech, P.; Racz, F.	2015	Business Intelligence dentro da Administração Pública - como adaptar as ferramentas de BI para uso do serviço público	0	0	0	Conference paper
21	Integration and innovation of the government-sponsored sci-tech financial resource: Experience from the SIP	Qinqing, L.	2013	Uso da inteligência pública (informação) para ajudar o parque científico tecnológico	0	0	1	Conference paper
22	A New Definition of Intelligence	Breakspear, A.	2013	Não é utilizado o termo 'public intelligence'. Inteligência é vista como a capacidade de prever mudanças.	0	-	1	Article
23	The tet effect: Intelligence and the public perception of war	Blood, J.	2012	Não é utilizado o termo 'public intelligence'. Seria sobre opinião pública	0	-	1	Book
24	External data resources for public administration intelligence services	Bureš, V.	2012	Como a administração pública pode se beneficiar e utilizar as ferramentas de BI	1	0	1	Conference paper

25	The design of intelligence collection system based on internet	Liu, X.	2011	Informação pública	0	0	1	Conference paper
26	The further development of Weka base on positive and negative association rules	Shen, Y.; Liu, J.; Shen, J.	2010	Informação pública	0	0	1	Conference paper
27	Darwin's predecessors	Arthur Thomson, J.	2009	Opinião pública	0	-	1	Book chapter
28	All the president's spies: Private-public intelligence partnerships in the war on terror	Michaels, J. D.	2008	Informação do setor público	1	-	-	Review
29	The impact of the european privacy regime on location technology development	van Loenen, B.; Zevenbergen, J.A.	2007	Public intelligence sector - parte de serviço secreto do governo	0	0	1	Article
30	Privacy (regimes) do not threaten location technology development	van Loenen, B.; Zevenbergen, J.A.	2007	Public intelligence sector - parte de serviço secreto do governo	0	-	1	Conference paper
31	Veterinary medicine as reflected in the print media; [Die wahrnehmung der veterinärmedizin in den printmedien]	Dünnebier, K.; Fries, R.	2005	Opinião pública	0	0	1	Article
32	Public intelligence: Leaks as policy instruments – The case of the Iraq war	Hastedt, G.	2005	Informação pública para serviço secreto	1	-	1	Article
33	Professional crime across the Finnish-Estonian border	Junninen, M.; Aromaa, K.	2000	Informação pública	0	-	1	Article
34	Race, Gender and Self-Esteem among Youth	Martinez, R.; Dukes, R. L.	1987	Public (intelligence) - coleta de informação coletiva	0	-	1	Article
35	Intelligence in the 1980s	Colby, W.E.	1981	Não é utilizado o termo 'public intelligence'. Inteligência é informação	0	-	1	Article

Fonte: elaboração própria com dados da Scopus, 2023.

Dos trabalhos encontrados na busca, nenhum trabalho aborda o conceito de inteligência pública como é abordado aqui. O termo foi utilizado principalmente no sentido de informação pública (ou de acesso livre) ou como sinônimo de opinião pública, que formaria um tipo de inteligência.

Em duas situações, apareceu o conceito de Inteligência Pública explorado por Isabelle Stengers, para trabalhar a criação de um novo conhecimento científico, mais entrelaçado com a sociedade. “É por isso que eu proporia, em vez da noção de compreensão, uma “inteligência pública” [*intelligence publique*] das ciências, envolvendo a criação de relações inteligentes não apenas com resultados científicos, mas com os próprios cientistas” (Stengers, 2018, p. 4, trad. nossa).

Apesar de possuírem características diversas, os sentidos que foram atribuídos à *Public Intelligence* neste levantamento revelam elementos valiosos aqui trabalhados. A primeira ideia ligada à inteligência pública é a de informação. Ter inteligência é ter informação. A reunião dessas informações, de acordo com os textos levantados e apresentados no quadro 7, são colhidas e armazenadas de duas formas: ou a informação alimenta o funcionamento do serviço

secreto; ou a informação vem da interlocução com a sociedade, na forma de opinião pública e coleta de informações coletivas.

A ideia de inteligência ligada à informação está relacionada nos estudos mais antigos com a inteligência militar, desempenhada pelos serviços secretos nacionais. Após os ataques terroristas de 11 de setembro e com o aumento dos mecanismos de vigilância, inteligência entrou no reino do militarismo, da noção de segurança e de combate ao terrorismo.

De fato, a concepção de uma inteligência de governo sempre esteve ligada ao serviço secreto, às agências nacionais de inteligência e a atuação dos serviços de informação e contrainformação, cuidando dos interesses de uma agenda oculta de segurança nacional, resguardando os países de potenciais e reais ameaças. Em um cenário de preservação da integridade nacional e de fortalecimento da segurança, as informações são consideradas sensíveis e sigilosas, bens preciosos que precisariam ser resguardados. Hoje, essa ideia de informação valiosa deve ser vista como uma exceção, e não como uma regra geral dentro do setor público.

Com a proliferação das tecnologias individuais, inteligência pública tem sido referenciada pela forma de obtenção dessas informações. Um grande volume de dados que são produzidas pelas empresas de tecnologias são negociadas economicamente e politicamente com governos, criando um novo sentido de inteligência pública, sobre as informações que são pertencentes ao sistema público.

Há, também, a ideia de adaptação das ferramentas de *Business Intelligence* (BI) para o setor público, já que essas ferramentas conseguem lidar com uma grande quantidade de informações que são produzidas nos ambientes corporativos, especialmente as empresas de tecnologia e rede social, questão que será abordada mais para frente.

Por fim, um conceito de inteligência se destacou nos resultados da pesquisa. Breakspear (2013) entende inteligência como uma habilidade organizacional que as corporações adquirem de antecipar mudanças e conseguir agir a tempo. Apesar dessa definição ser direcionada a um conceito de inteligência que interessa às estratégias de segurança, Breakspear (2013) consegue sintetizar a ideia central do conceito de inteligência aqui trabalho, que é a capacidade de prever, planejar e projetar cenários futuros e promover as intervenções necessárias de maneira mais célere, econômica e eficiente.

4.2. O conceito de inteligência

A inteligência é um tema que permeia diferentes áreas do conhecimento, significando, como vários outros termos com múltiplas funções, conceitos diferentes. Em um estudo sobre as diferentes definições que podem ser encontradas sobre inteligência (educação, psicologia e Inteligência Artificial), Legg e Hutter (2007) reúnem três elementos comuns e generalizantes às definições de inteligência: como habilidade que um agente possui em interagir com o(s) ambiente(s); a capacidade de um agente em conseguir alcançar um objetivo; e a desenvoltura de um agente para se adaptar a uma situação diferente, tanto em relação ao objetivo quanto ao meio. Øygarden (2019, p. 11), que também se debruça sobre os conceitos de inteligência, a resume como a capacidade de se resolver problemas complexos. Já para Warner (2002), em um documento escrito para a Agência Central de Inteligência (*Central Intelligence Agency – CIA*) americana, esclarece que inteligência não corresponde à informação. A inteligência é o que se consegue fazer com os dados e as informações que estão disponíveis. Os três estudos que foram desenvolvidos para consolidar os entendimentos sobre a inteligência mostram definições importantes, complexas, mas bem diferentes entre si sobre o que é a inteligência.

Adicionalmente, a inteligência, na concepção de Warner e Childress (2020, p. 9, trad. nossa), pode ser compreendida como a capacidade de “conectar pontos”. Ou seja, a inteligência se relaciona com a habilidade de articular elementos disponíveis para criar um conhecimento. A partir desse conhecimento gerado, é possível processar antigos e novos saberes para “preencher lacunas quando uma informação está faltando” (Hawkins & Blakeslee, 2004, s/p, trad. nossa). Da inteligência humana, transporta-se o conceito para os novos campos em expansão. Para os autores, o cérebro constrói um modelo de mundo a partir das experiências, dos aprendizados e das memórias criadas por uma pessoa. O que o cérebro (ou a inteligência) faz é a prever situações futuras, conseguindo antecipando cenários.

A questão colocada aqui não é a capacidade do cérebro de prever ações ou acontecimentos, mas sim de preencher lacunas quando alguma informação está faltando. Neste sentido, o exemplo utilizado por Hawkins e Blakeslee (2004) é sobre o ponto cego. Compensamos o ponto cego de um olho com a imagem que nos é fornecida pelo outro olho. Entretanto, quando fechamos um dos olhos, não percebemos o ponto faltando na visão pois nosso cérebro preenche esta lacuna através de padrões parecidos que estão contidos em nossa memória.

Da percepção de inteligência a partir da capacidade do cérebro humano de ser flexível e adaptar-se às diversas situações em que é posto à prova, com êxito, vem se construindo o cenário de criação de inteligências artificiais e expansão do conceito de inteligência para outros campos.

O escopo para a criação da Inteligência Artificial (IA), termo criado por John McCarthy, é desenvolver máquinas que consigam ter boas em tarefas que são desempenhadas por humanos (Akekar, 2014). Os estudos sobre máquinas, sobre a construção e a aplicação de inteligências artificiais e sobre aprendizado de máquinas (*machine learning*) ainda representam um campo em ascensão. Importante dizer os conceitos de IA e machine learning estão estreitamente conectados, já que a IA é uma “constelação de itens (algoritmos, robótica, redes neurais) que permitem que um software tenha propriedades de inteligência que se comparam às de um ser humano, entre elas o aprendizado com mínima interferência humana a partir de banco de dados” (Mesquita, 2017, p. 187). Assim, o *machine learning* é uma das categorias que integra a inteligência artificial, como o *deep learning*, que, baseada na construção de algoritmos, ajuda a encontrar soluções a problemas, que este seja um comando categórico.

A propagação da inteligência para outros campos lembra a incorporação de tecnologias pelo corpo humano na construção da ideia de ciborgue, explicada por Donna Haraway (2009). O corpo humano já é um emaranhado de matéria orgânica e extensões tecnológicas que permitem o aprimoramento do funcionamento do nosso corpo como uma máquina. Deste uma extensão simples – como os óculos de lentes corretivas –, perpassando por mecanismos intermediários (como calculadoras) e sofisticados (softwares computacionais que permitem atividades mais complexas). As tecnologias já estão sendo incorporadas para ajudar o corpo humano a encontrar soluções aos problemas, referindo-se à intermediação da tecnologia na relação sionatural.

A inteligência, nos outros campos que fogem da neurociência e da engenharia da computação, ganha outros contornos. Na esfera pública, como dito, em um período Pré Guerra Fria, o conceito de inteligência era restrito ao recolhimento de ações sigilosas, sobre ações secretas. Com o desenvolvimento tecnológico acelerado no contexto posterior à Guerra Fria, a inteligência das informações sigilosas virou uma transação econômica entre os setores público e privado, gerando uma nova relação de inteligência cibernética, já que corporações possuem menos regras e restrições para colheita e uso das informações que os governos (Delaforce, 2013). O aumento da produção de dados também impulsionou o mercado, criando as análises de *Big Data*.

A sensibilidade das informações é uma preocupação de Delaforce (2013), que levanta que a parceria público-privada da inteligência nos Estados Unidos se estabelece no pós-Guerra Fria, intensificando-se após 2001, com a instauração da Guerra contra o Terror. A internet se torna um vasto campo de coleta de dados e se consolida como uma ferramenta de vigilância constante. A coleta de dados de usuários de redes sociais, por exemplo, por empresas privadas e seu fornecimento ao setor público sofrem menos restrições legais e menos burocracias do que se as informações tivessem sido coletadas pelo setor público. Essa falta de transparência também é trazida sobre a utilização da tecnologia por Feenberg (1999). O autor levanta o debate do poder legislativo da tecnologia, já que esta tem grande poder nas sociedades modernas. Questiona, assim, os motivos da tecnologia não passar pelos processos, ou padrões, democráticos que as instituições passam, contestando a legitimidade dessas tecnologias.

A preocupação com o uso da tecnologia é uma temática contemporânea recorrente, tanto em relação ao seu uso como a coleta de informações dos usuários feita de forma desenfreada pelas empresas. Saindo da esfera do indivíduo e adentrando o aspecto coletivo, Morozov e Bria (2019, p. 25) apresentam sua preocupação sobre a consolidação das *smart cities*, como “exemplos perfeitos de *storytelling* corporativo: despidas de toda política de vozes de contestação, essas narrativas celebram a marcha inexorável do progresso e da inovação, bastante acelerada pelo engenho e pela inventividade do setor privado”.

No campo dos negócios, desde o século passado, a ideia de uma inteligência de negócios – ou *Business Intelligence (BI)* – é consolidada. A criação de um sistema de inteligência corporativa (*BI System*) é abordada em 1958 por Luhn, definindo inteligência como “a capacidade de apreender as inter-relações dos fatos apresentados de forma a orientar a ação em direção a um objetivo desejado” (Luhn, 1958, p. 314, trad. nossa). Seria a reunião dos procedimentos estatísticos que reúnem os dados de uma empresa destinados à geração de um recurso comunicacional da empresa. A BI se refere, desta forma, a sistemas que conseguem analisar dados e que facilitam a interpretação de dados para a tomada de decisão (Luhn, 1958; Marr, 2010; Solanki et al., 2024). A análise de dados para a BI segue um fluxo de cinco passos: definir os motivos que levam os dados a serem analisados; coletar os dados das suas diferentes fontes; tratar os dados, retirando os desnecessários; começar a analisar os dados; e interpretar os resultados para utilizá-los (Solanki et al., 2024).

Praseeda e Shivakumar (2014, p. 225), ao abordar os tipos de soluções analíticas (*analytics solutions*) em contextos corporativos para a interpretação de dados, divide elas em três tipos: soluções descritivas, preditivas e prescritivas. Nas descritivas, que usa a BI, a solução

busca responder, através da mineração de dados, “o que aconteceu”. Nas preditivas, fundamentadas nos modelos estatísticos e de previsões, responde-se “o que poderia acontecer”. Já nas soluções prescritivas, a pergunta fundamental é “o que deveria ser feito”, a partir de simulações e otimizações.

Michalewicz et al. (2007) explicam que os BIs surgiram como ferramentas (*softwares*) que ajudassem o cliente a encontrar uma informação contida em um grande conjunto de dados; seriam sistemas projetados para gerar conhecimento a partir de dados brutos. Na concepção dos autores dados, depois de tratados viram informação (dados organizados) e, depois de minerados, viram conhecimento (informação integrada). Michalewicz e colaboradores exploram uma continuação desse processo que chamam de *Adaptive Business Intelligence*, que, a partir de técnicas de previsão e otimização, conseguem transformar esse conhecimento em sistemas autônomos de tomada de decisão.

Observa-se, assim, que a BI surge como um mecanismo tecnológico que auxilie na construção de informações e conhecimento a partir dos dados produzidos e coletados pelas organizações. A inteligência se consolida na integração dos dados para a criação de novas informações e novos conhecimentos que ajudem a construir decisões mais fundamentadas. Isso significa que a BI se baseia em uma cultura de dados (*data driven*) das corporações para a tomada de decisões (Solanki et al., 2024). As ferramentas de BI se mostraram importante formas de gerir dados, especialmente através dos recursos de visualização de dados, que constituem a criação de painéis integrados que consolidam as informações.

A inteligência, na BI, relaciona-se com a capacidade de transformar dados em informações que auxiliam no processo de tomada de decisões, através de ferramentas que fazem o agrupamento e a análise desses dados. Apesar do grande valor do conceito de inteligência para a BI, entende-se que inteligência (pública) tem um potencial maior do que a capacidade de compreender dados e transformar em decisões. A inteligência, em um conceito mais amplo, reproduz a habilidade de compreender dados, gerar informações, criar pontos integradas e conexões que são necessárias para atender a problemas complexos, possibilitando previsões de possíveis cenários e auxiliando a tomada de decisão do gestor e a comunicação entre sociedade e governo.

4.2.1. *Business Intelligence e Public Intelligence*

A *Business Intelligence* atua como um recurso tecnológico que intermedia os dados produzidos e coletados de uma empresa em informações que são úteis para o processo de tomada de decisão. Atualmente, as ferramentas de BI possuem vital importância para a análise de dados, especialmente como mecanismos de visualização de dados. No campo da inteligência de negócios, há o desdobramento da BI em mecanismos mais robustos, capazes de ajudar na previsão de fenômenos. Assim, houve uma expansão da compreensão de BI para um conceito mais amplo, tornando-o um termo guarda-chuva que abranche as tecnologias que geram decisões mais informadas (Wowczko, 2016).

O conceito de BI foi criado e consolidado em um contexto corporativo, fortalecendo uma cultura de dados que empresas já possuem. Afinal, corporações têm como finalidade gerar lucro para seus sócios, sendo necessário a interpretação, na maior parte das vezes, das informações financeiro-contábeis da empresa. Usada em outros contextos – ainda no setor privado –, as ferramentas conseguem integrar dados que auxiliam a ações de marketing, por exemplo, a partir da exploração de *Big Data* e de colocação a público-alvo. Apesar do grande volume de dados, há uma natureza em comum que tem um escopo mais reduzido que o setor público.

Na visão de Lúcio e Dantas (2018), a *Public Intelligence* é uma resposta à BI, como uma forma de evitar a transferência de tecnologias do setor privado ao setor público, por conta das distintas finalidades entre esses dois setores, criando inovações criadas para atender governos, baseados nos princípios de coordenação, articulação e integração. O texto em questão [Gestão, custos e governança pública – desenvolvimento nacional baseado em *Public Intelligence* (PI)] tem como objetivo a apresentação da metodologia “Gestão Pública para o Desenvolvimento – Instrumentos e Sócio Tecnologias para Governos (GPDs)”, baseada em PI. Da metodologia, foi criado um artefato, o Sistema de Governança Aplicado a Custos, que utiliza as informações que são enviadas aos órgãos de controle, como os tribunais de contas, para serem tratadas e organizadas de maneira que consiga ajudar os gestores na tomada de decisão e no planejamento estratégico. Ou seja, o sistema usa dados contábeis auditáveis para gerar informações que orientam os gestores, organizando as informações nas diferentes pastas que compõem a gestão pública, ajudando o entender, em uma interface mais simplificada, a destinação das verbas, divisão de pessoal, etc. Há uma preocupação com o gestor que ascende ao cargo democraticamente consiga, em tempo hábil, ter a capacidade de leitura dos dados de maneira a executar o seu plano de governo. A PI, assim, é seria o conjunto de inovações

(instrumentos, tecnologias, artefatos e dispositivos) que são propostas de gestão e governança orientadas a um projeto de desenvolvimento nacional, baseadas na articulação, na coordenação, articulação e integração, e que auxiliem na tomada de decisões e na construção de estratégias para o desenvolvimento (Lúcio & Dantas, 2018).

A definição de Inteligência Pública trabalhada nesta tese é uma proposta bem mais ambiciosa daquela trabalhada por Lúcio e Dantas (2018). A partir desse conceito embrionário apresentado, explora-se a potencialidade de promoção e criação de inovações públicas compromissadas com o desenvolvimento do Sul Global, como uma alternativa ao próprio conceito de governança. A PI passa a ser um espaço de criação teórico-metodológico, criando instrumentos de gestão e governança transversais, voltados a melhorar a tomada de decisão. Tendo a preocupação da gestão para os riscos inerentes do momento social – a sociedade de risco –, a PI vai além da produção tecnológica, fomentando a o debate de epistemologias decoloniais que atendam as necessidades locais.

A ideia da construção de uma inteligência pública também perpassa a ideia de construção de instrumentos e tecnologias que sejam oriundas do setor público. É importante que o setor público consiga alavancar a produção tecnológica própria, como meio de promover o desenvolvimento e de promover as capacidades estatais, fortalecendo um parque tecnológico próprio. A introdução das tecnologias corporativas traz uma série de preocupações que podem, mas não necessariamente, representar problemas futuros. Em primeiro lugar, em um viés valorativo e ideológico, o uso de ferramentas corporativas retoma uma visão neoliberal implementada pelo *New Public Management*, de valorização do saber corporativo (visto como eficiente) sobre o saber público (visto como ineficiente), que vem revestido de uma falsa ideia de tecnicidade apolítica. Isso pode dar uma nova roupagem ao NPM, mas ainda trazendo valores que são incompatíveis com a implementação de um projeto de desenvolvimento do Sul Global.

Em segundo lugar, existe uma preocupação sobre o quadro regulatório e a preocupação com a transparência e *accountability* das empresas produtoras e detentoras dessas ferramentas tecnológicas. Apesar de governos caminharem para governos mais abertos e mais transparentes em relação aos seus dados, é importante terem mente que as empresas não passam pelo mesmo regramento que o setor público. Com as empresas tendo dados governamentais sensíveis sendo armazenados e manuseados por suas ferramentas, uma maior reflexão sobre os direitos que as corporações possuem em relação aos dados. No mesmo sentido, é sempre importante lembrar que corporações estão sujeita às leis do mercado, e não são instituições filantrópicas. Um

exemplo prático sobre corporações e suas mudanças ocorreu com as universidades brasileiras, em 2021. Em 2017, o Google fechou parceria com diversas universidades brasileiras, incluindo a Universidade de São Paulo (USP), a mais importante do país. No caso da USP, o acordo abrangia as ferramentas do *G Suite for education/ Workspace for education*, incluindo os serviços do Google Drive, com capacidade de armazenamento ilimitada. Em contrapartida, havia um acordo de exclusividade. A previsão com o acordo era de uma economia de R\$ 6 milhões aos cofres da universidade. Entretanto, no início de 2021, a empresa comunicou à USP que o serviço de armazenamento em nuvem ilimitado acabaria no fim do ano, sendo reduzido para 100 TB para todo o contrato. Assim, dividindo-se igualmente, cada membro teria por volta de 1 TB de armazenamento. O acordo deixou de ser vantajoso para a USP, que teve que buscar, às pressas, outros acordos de cooperação para gerir seus sistemas de armazenamento em nuvem e de e-mails (Adusp, 2017, 2021). A situação não aconteceu só com a USP, forçando as universidades brasileiras a buscarem outras parcerias não programadas em um curto espaço de tempo e preparar para a transferência de todos os dados produzidos e armazenados no período do contrato. Instrumentos públicos não deixariam o setor público refém, já que são voltados a atender o interesse público.

Além de justificativas para a implementação de instrumentos públicos e a diferença de finalidade que existe entre o setor público e o setor privado, é importante destacar elementos que apontam a necessidade de criação de um espaço teórico-metodológico próprio para a criação de instrumentos de gestão e governança para o desenvolvimento do Sul Global. O uso de ferramentas de análise e visualização de dados existem em ambientes em que já existe uma cultura de dados ou orientada a dados (*data driven*). Para o uso de ferramentas já existentes, é necessário que os dados estejam digitalizados. Apesar de governos estarem caminhando para uma cultura de dados, e da implementação de governos abertos, esta cultura está longe de ser consolidada. É importante considerar que governos locais possuem capacidades estatais e materiais diferentes, o que querer novas formas de interpretação dos dados (físicos) existentes. O letramento tecnológico também é um ponto a ser considerado, evitando que as decisões importantes, que são prerrogativas do gestor, sejam deslocadas àqueles que cuidam das tecnologias de informação. Comenta-se, também, que instrumentos próprios caminham para compreender a gestão pública fora de uma dimensão puramente financeira-orçamentária. Custos e eficiência são elementos importantes para a tomada de decisão, entretanto, a gestão pública é um processo multidimensional, que exige a interconexão de diversas camadas que vão além dos custos.

A Inteligência Pública, então, vai se formalizando como um conceito teórico-aplicado, como alternativa – ou sentido alternativo – de governança, bem como um constructo de arcabouço teórico e metodológico de criação de instrumentos de gestão. Diante de tantas teorias que explicam as tendências contemporâneas para a gestão pública, a PI se coloca como um conceito decolonial, que se soma aos esforços de uma construção epistêmica do Sul.

4.3. A Inteligência Pública situada entre a governança e outros conceitos

A Inteligência Pública é uma alternativa aos diferentes conceitos e usos de governança pública. Como previamente debatido, o conceito de governança pública, por conta de sua polissemia e dos seus diferentes significados encontrados em diferentes partes do globo, pode significar a retomada de padrões de colonização, reprodução de mecanismos de poder e o regresso a modelos mais antiquados de gestão pública. O termo governança, assim, já vem acompanhado de significados intrínsecos, que podem não representar a melhor alternativa para a promoção do desenvolvimento por países do Sul Global, que enfrentam dilemas, nacionais e internacionais, distintos dos países do Norte Global. Consolida-se, desta maneira, o conceito de Inteligência Pública como um outro caminho para promover o desenvolvimento do Sul Global, a partir de uma visão oriunda e destinada a entender as escolhas da gestão pública como processos de longo prazo, decorrentes dos riscos da modernidade enfrentados na contemporaneidade.

Diferentes formas de tratar a gestão pública têm sido construídas ao longo dos anos. O componente tecnológico tem sido retratado nos estudos sobre governança digital e na implementação de e-governos (Dunleavy et al., 2006; Lips, 2020; Pollitt & Bouckaert, 2017; Ansell & Torfing, 2022). A força motriz por detrás dos governos digitais é a mobilização entorno do reagrupamento ocorrido pela fragmentação do *New Public Management* e a modernização da burocracia tradicional, através da digitalização dos processos e dos documentos (Dunleavy et al. 2006; Pollitt & Bouckaert, 2017). Um efeito interessante da era da governança digital é a aproximação entre sociedade e governos através de uma comunicação digital mais ativa, com a ampliação dos canais de comunicação. Entretanto, em países periféricos, é importante considerar a exclusão digital como um fenômeno não isolado, que pode prejudicar a participação cidadã, como também delimita os contornos da capacidade estatal de governos locais. No caso brasileiro, a digitalização de governos estaduais e

municipais é menor do que da esfera federal, efeito da desigualdade de acesso à conexão por fibra ótica, por exemplo (Ribeiro et al., 2021).

A questão da digitalização de governos é um tema que vem sendo cada vez mais debatido no âmbito da gestão pública. A introdução das Tecnologias da Informação (TIs) funciona em duas dimensões. A primeira dimensão diz respeito à organização interna, estabelecendo novos fluxos e processos de gestão. A segunda dimensão é uma dimensão externa, que influencia a prestação de serviços e a forma com que a gestão pública interage com a sociedade (Capella, 2015; Dunleavy et al., 2006). A automatização e a digitalização dos processos como forma de tornar a gestão mais eficiente resume a chegada das TIs na gestão pública. Entretanto, esta introdução não repercutiu na forma em que a burocracia se organizava. Apesar dos sistemas cada vez mais precisarem de ferramentas tecnológicas, como computadores, para funcionar, essas tecnologias não mudaram os processos da gestão pública, não interferindo, por exemplo, na tomada de decisão. Para Dunleavy et al. (2016), em uma análise que engloba alguns países do Norte Global, as tecnologias da informação e as mudanças nos sistemas informacionais estão transformando a própria gestão pública, já que as tecnologias estão no cerne dos processos de transformação da gestão e da sociedade, representando uma segunda fase da relação entre tecnologias e gestão pública, entrando, assim, na era da governança digital. Recentemente, Dunleavy e Margetts (2023) revisaram o modelo de governança da era digital (*Digital Era Governance – DEG*) para consolidar uma nova fase, que reúne as metodologias de ciência de dados e de inteligência artificial (*Data Science and Artificial Intelligence – DSAI*), representando uma nova onda de mudanças estruturais da gestão pública, baseado em tecnologias baseada em dados (*data-driven*). Entretanto, este processo não pode ser visto de uma maneira homogênea (Capella, 2015). Como é comum às teorizações sobre modelos de gestão pública, essas considerações são feitas para contextos nacionais. Considerando países do norte global, que já possuem certa uniformidade tecnológica e de processos de gestão pública, a implementação de uma cultura de dados e a transição para um governo digital é mais rápida e orgânica. Mas essa não é uma situação aplicável a todos os contextos mundiais.

Isso porque não é possível estimar quanto as tecnologias foram transformativas na gestão pública, alterando as capacidades estatais, dos países do Sul Global, em que nem todos os processos são digitais. Isso revela uma outra dimensão da exclusão digital, que envolve a capacitação interna. As tecnologias da informação foram ficando mais complexas, aumentando a defasagem da capacitação dos gestores e dos servidores públicos em poder manuseá-las. Isso

aumenta quando se trata de gestores que ascenderam aos seus cargos a partir de processos democráticos, tendo que aprender sobre o panorama da sua gestão e as novas ferramentas de maneira muito rápida para o exercício da sua função (Lúcio & Dantas, 2018). A cultura de tecnologias baseadas em dados ainda é entendida como um processo novo, em que pouca gente possui formação ou capacitação, fazendo com que poucas pessoas consigam manuseá-las. Em decorrência, é capaz que os reais detentores das informações que baseariam as decisões públicas sejam os profissionais da área de tecnologia da informação.

A participação social tem sido tema transversal das abordagens contemporâneas, já que a relação entre Estado, mercado e sociedade civil se fortalecem através de mecanismos que vão além da democracia representativa (Avritzer, 2007). É importante ressaltar que a democracia nos países do Sul Global ainda retrata um processo fragilizado e sob constantes ataques. Nas últimas décadas, esses países passaram por recentes processos de independência (como ocorre com os países africanos), por processos recentes de redemocratização (como ocorre com os países sul-americanos) e por processos de ocidentalização (como ocorre com os países asiáticos). Já nos últimos anos, observa-se dois fenômenos recorrentes na América Latina, que enfraquecem a democracia do bloco. O primeiro são os diversos casos de instabilidade política que resultaram em tentativas de golpe de estado e impeachment presidenciais, como os casos do Paraguai (2012), Brasil (2016), Chile (2021), Peru (2022) e Equador (2023), que causaram um cenário de incerteza política e econômica. O segundo fenômeno é a crescente onda de governos de extrema direita, centralizadores e com características abertamente antidemocráticas, oriundas de movimentos ‘anticomunistas’ e a diminuição dos governos progressistas da maré rosa, que uniram liberais e fascistas lado a lado. Isso resultou na eleição de Jair Bolsonaro, no Brasil, na criação da *Frente Nacional Anti AMLO*, no México, na ascensão do Comité Cívico Santa Cruz, na Bolívia, na *Acción Republicana*, no Chile, com a *Fundación Contra el Terrorismo*, na Guatemala, no grupo *Voluntad Popular*, na Venezuela, e na eleição de Javier Milei, na Argentina (Riberti, 2022).

A experiência de governança participativa e colaborativa tem gerado processos mais horizontais de governança, que podem ser considerados verdadeiros mecanismos de empoderamento social (Fung & Wright, 2003). Os processos de participação têm apontado as diferenças existentes entre os diversos grupos sociais, diminuindo o tratamento homogêneo dado às diferentes populações. Temas como coprodução, cogestão e cocriação ganham fôlego, evidenciando o processo de fazer política coletivo, através de processos de inovação pública (Ansell & Torfing, 2021; Voorberg, Bekkers & Tummers, 2014; Ostrom, 1986). Novamente, é

mister retomar que governança não necessariamente aborda processos que envolvem a presença e a participação de outros atores no processo de tomada de decisão, mesmo que anunciem que o fazem. Fukuyama (2013) aponta que governança é relacionada com a capacidade de governos que fazem cumprir suas normas, sendo democrático ou não. O Banco Mundial (1992) fala da capacidade de autoridade, controle, gestão e poder de governo como significado de governança. Concomitantemente, destaca-se que a participação social é uma prática construída, constituída por ações que resultam em decisões e deliberações coletivas. A ideia de participação social permeia muitos processos da administração pública, entretanto, não se consolidam como ações de fato. Por exemplo, é possível encontrar controle social e participação social sendo utilizadas como sinônimos (Laranja, 2018). No mesmo sentido, encontra-se, também, a crítica à participação social como tendo apenas um aspecto consultivo (Pires & Vaz, 2012). Apesar de serem mecanismos que incluem a participação da sociedade como atores que interagem com o governo, essas relações intersociais são de diferentes naturezas e, necessariamente, não geram processos mais horizontais (Izuna Vera & Hevia de la Jara, 2006), servindo como simulacros de participação.

A abordagem dos governos abertos também tem ajudado a transformar a gestão pública, introduzindo novos elementos ao setor público, conferindo transparência, *accountability* e fortalecimento da cidadania (Naser et al., 2017). Também, é inegável a crise de confiança que os governos passam em relação à sociedade. Processos mais horizontais e mais transparentes auxiliam na reconstrução da confiança pública (Güemes & Brugué, 2017). A corrupção dos governos é uma das causas apontadas pela OCDE como razão necessária para a implementação de mecanismos de governança nos governos latino-americanos (OECD, 2015, 2016, 2017a). De fato, processos mais transparentes geram *accountability* e tendem a inibir ações de corrupção (Lips, 2020; Farazmand, 2018; Wirtz et al., 2018). Apesar dos esforços para a implementação de governos abertos, esse processo ainda é incipiente nos países, sendo aplicada primeiramente à gestão pública federal.

No caso brasileiro, por exemplo, a implementação de dados abertos vem sendo tema recorrente desde 2016, quando a então presidente Dilma Rousseff publica o Decreto nº 8.777, dando início ao Plano de Dados Abertos (PDA), instituindo uma forma gradual aos órgãos e autarquias do governo federal de tornar seus dados abertos. A abertura dos dados, no Brasil, tem sido feita através de mecanismos de transparência passiva (Carvalho Filho, 2017), quando a população solicita ao governo informações públicas através da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, também conhecida como de Acesso à Informação (LAI). Desta forma, os

dados só são disponibilizados se o organismo for provocado pela população, o que gera morosidade no processo de abertura de dados proposta pela introdução de governos abertos.

Tangenciando o problema de gestão, faz-se necessário destacar o potencial pandêmico de transformação da gestão pública. Como previamente apresentado, a pandemia de Covid-19 foi um ponto de inflexão para a gestão (Ansell, Sørensen & Torfing, 2020), evidenciando as forças e as fraquezas de governo. Nesta tese, considera-se, também, que a pandemia de Covid-19 é o fator gerador de uma nova crise de estado, já que uma nova crise de mercado, com altos índices de inflação no mundo, tem se estabelecido desde 2020. Essa crise governamental pode ser encontrada na teoria de falhas de governo, de Keech e Munger (2015), cuja premissa central é que falhas de governo são problemas maiores do que aparentam e, tirando as catástrofes naturais, o resto das maiorias das catástrofes humanas são falhas de governo, de alguma forma ou de outra. O modelo de Keech e Munger se estabelece como uma alternativa ao tratamento moderno de falhas de governo de ênfase econômica, que se inicia com uma teoria de mercado perfeito, seguido por uma teoria de falhas de mercado, seguido por uma série de conjunturas sobre o que o governo deve fazer para resolver a falha de mercado. As falhas substantivas de governo, então, resultam da inabilidade dos Estados atuais, sob as atuais circunstâncias, de atingir soluções de ótimo de Pareto devido a problemas de cooperação. Aqui, essas falhas de governo são vistas como fatores geradores e justificativas para a introdução de novos modelos de gestão pública, que alteram a forma de organização do Estado e influenciam no processo de tomada de decisão.

Ademais, como pontuado por Beth Simone Noveck (2021), a pandemia de Covid-19 testou a capacidade do Estado em governar ao máximo, exigindo a cooperação entre atores. Governos tiveram que interagir com outros setores e atores externos na busca de soluções rápidas e eficientes para a crise. Isso mostrou à população o que seus governos poderiam fazer, ou seja, o que os governos deixam de fazer diariamente em prol da população, o que impulsiona processos de mudanças.

Os conceitos apresentados, apesar de terem características importantes e estruturantes para os novos processos da reforma do Estado e da gestão pública, ainda são adaptações nortecentradas para os problemas públicos singulares e para as realidades locais do Sul Global. São projetos de gestão e governança criados e pensados para abordar os processos dos Estados em países ricos, que possuem melhores condições para criar novas capacidades estatais, a partir, por exemplo, da introdução de novas tecnologias em unidades subnacionais, regionais e locais. Os modelos supracitados apontam para formas de governo mais transparentes, resultado,

também, da introdução de mecanismos tecnológicos, que ampliam a interlocução entre a sociedade e o governo. Entretanto, a transformação digital ainda não é uma realidade consolidada em muitos países, que ainda enfrentam a desconfiança de gestores na transição para uma cultura eletrônica e de dados. Também, as relações horizontais que são preconizadas por esses arranjos modernos de gestão e governança não se consolidaram em muitos países do Sul Global, que ‘fortalecem’ a participação social como consulta e como controle. Reitera-se que a pandemia de Covid-19 foi um momento decisivo para a gestão pública dos países, pois se estabeleceu como os Estados podem trabalhar em prol de suas populações e evidenciou pontos fortes e fracos dos governos. Assim, o momento de novos conceitos que possam promover o desenvolvimento aparece, fortalecendo formas de promover uma gestão pública compromissada com o futuro e adequada às particularidades dos locais.

4.4. O foco na tomada de decisões na Inteligência Pública

O campo do fazer público é algo complexo de ser explicado, muito menos organizado de forma a atender uma coletividade de situações que perpassam as realidades internacionais, nacionais, regionais e locais. A ideia de Estado é algo que se desenvolveu desde o fim do modelo feudal e da entrada da humanidade na era moderna. O Estado moderno surge com a queda do modelo absolutista de governo, em que o soberano era visto como uma entidade divina, confundindo-se, assim, a vontade do soberano com a vontade de Deus. Essa relação foi substituída pelo pacto social de Rousseau, no estabelecimento de uma relação entre governante e governados, que consentiam a tutela de seus direitos e liberdades a uma autoridade de poder em nome da coletividade (Pereyra, 1988; Braga, 2011; Vilalba, 2013; García Romanutti, 2014). A relação de autoridade e de poder do Estado sobre os cidadãos é uma temática muito explorada pela sociologia política, ganhando contornos expressivos na obra de Karl Marx, Max Weber, Antonio Gramsci, Nicos Polantzias e Michel Foucault.

A soberania do Estado e a sua função são questões que surgem e se modificam no mundo moderno, com o desenvolvimento de diferentes modelos de Estado. Ainda no século XX, as grandes transformações políticas e econômicas que passaram pelo mundo trouxeram influência para a ideia da função de Estado. A crise do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) é uma dessas transformações sentidas. O *Welfare State* se consolidou como um modelo de Estado que provinha condições mínimas de bem-estar social para os cidadãos, estabelecendo-as como direitos, e não como uma generosa doação secundária do Estado. Entretanto, o modelo de bem-

estar social se choca com os princípios da economia capitalista, provocando a crise do modelo a partir da década de 1970. O Estado perde a característica de Estado protetor, que havia reganhado desde as grandes guerras entre 1920 e 1940, com o fim do ciclo de desenvolvimento nacional, marcados pela crise fiscal, de legitimidade e de governabilidade (Joppke, 1987; Seibel, 2005; Laurell, 1998).

A ascensão do pensamento neoliberal em todo o mundo desde 1980 foi em grande parte impulsionado pela globalização e da construção de uma hegemonia cultural de individualismo. Ao fim da Guerra Fria, a ideia de mercados livres que se autorregulavam também impulsionou para a ideia de um Estado Mínimo regulamentador (Palley, 2005). Assim, o Estado vai se tornando uma instituição fragmentada, sem identidade e sem estabelecer a devida relação de pacto social firmado no passado com os cidadãos. A decadência do Estado neoliberal e da Nova Gestão Pública resgata, aos poucos e em processo de solavancos, a função do Estado que, hoje, se consolida na ideia de atuação conjunta com outros atores para garantir que direitos fundamentais sejam fornecidos à população na forma de serviços públicos (Lúcio et al., 2014).

A governança, então, foi ganhando cenário internacional, sendo um substituto do modelo neoliberal nos países periféricos. Porém, é importante refletir, como previamente discutido, como a governança também se estabelece de forma desigual. Em primeiro lugar, não existe uma visão uníssona da governança como modelo de gestão. Com a influência da governança corporativa na governança pública, a governança foi se consolidando, em alguns países, como estrutura afastada da gestão pública, sendo implementada como instrumentos de governança. Essa influência da governança corporativa na gestão pública é uma das agendas da OCDE para o desenvolvimento. Assim, governança, nos países que buscam forma de se desenvolver e de crescer economicamente através de reformas das suas instituições implementam uma visão que pode estar desassociada ao modelo de gestão que é partilhado com outros atores. Ainda efeito da influência da governança corporativa, os instrumentos de governança se consolidaram como mecanismos de avaliação e controle, resquício do modelo neoliberal calcado em uma visão gerencialista de controle da produção exercido por instrumentos avaliativos (Souza & Cunha, 2013). Da mesma maneira, a gestão pública por décadas vem sendo analisada a partir da performance e da obtenção de resultados (Pollitt & Bouckaert, 2017). Entende-se que esta forma voltada para a avaliação e para o controle fizeram com que a tomada de decisão perdesse sua importância no processo, funcionando como um ajuste para melhor performar na hora dos resultados. A gestão é um campo complexo, ainda

mais em contextos cada vez mais heterogêneos, tendo que lidar com cenários turbulentos, *wicked problems* e controle fiscal.

Com a expansão da influência dos órgãos de controle na gestão pública, típico em um cenário de austeridade fiscal, decorrente de uma visão mais neoliberal sobre o Estado, existe uma preocupação maior com a prestação de contas e a alocação de recursos focados em performance, ou seja, em eficiência e eficácia. Uma gestão orientada para a performance, além de tender não responder diretamente aos interesses públicos definidos coletivamente, foca na avaliação dos resultados de programas e períodos passados, como forma de otimizar os processos. Isso afeta a gestão pública em dois pontos: há uma reprodução do NPM como modelo de gestão; e na implementação de uma cultura de dados dentro da gestão pública, esses dados tendem a ser produzidos pensando na prestação de contas e avaliação. Se os dados são produzidos para atender os requisitos dos órgãos de controle na prestação de contas, a produção de dados é focada em aspectos financeiro-contábeis. Assim, o conjunto de informações que são criados para a tomada de decisão se fundamentam nas avaliações e auditorias passadas e reproduzem o foco financeiro das decisões públicas.

Em suma, a visão gerencialista, voltada para o controle e a avaliação, impulsionam a tomada de decisão baseada em performances passadas, como forma de melhorá-las, focando em um cenário passado, que não existe mais, em detrimento de um olhar para o presente e para o futuro, além de privilegiar, quase que exclusivamente, a escolha a partir do debate sobre custos públicos. Priorizar a tomada de decisões, no contexto da Inteligência Pública, é direcionar que as escolhas públicas (decisões) sejam feitas a partir de um conjunto de informações e evidências que refletem situações presentes e futuras, orientadas a partir de um projeto de desenvolvimento.

Obviamente, a preocupação com orçamento e gastos públicos é um importante determinador da alocação de recursos públicos e da atuação de governos. Entretanto, o que se reforça aqui é que gestão e governança não podem ser baseadas somente em custos, que é a orientação de órgãos de controle e de organizações internacionais. Estabelecer a melhora da gestão não é um aspecto meramente financeiro-contábil, mas um processo complexo que envolve a função primordial do Estado em prover direitos e a melhoria de vida, coletivamente, a seus cidadãos.

Esse viés de construção de evidências alia-se com a criação e o uso de tecnologias voltadas ao aprimoramento da gestão, como recursos teórico-metodológicos consolidados

como instrumentos que auxiliem na tomada de decisão. Quanto mais informada for a tomada de decisão e quanto maior for o corpo de evidências para orientar as escolhas públicas para um projeto de desenvolvimento, considerando os riscos, maior a chance de sucesso daquela ação pública.

4.5. Princípios da Inteligência Pública na construção de instrumentos

A Inteligência Pública é um construto teórico-metodológico voltado para a criação de instrumentos que auxiliem nos modelos de gestão e governança orientados a um projeto de desenvolvimento. Isso quer dizer que a Inteligência, como uma alternativa e um sentido de governança, se destina a construir instrumentos de gestão que traduzem aspectos teóricos e metodológicos para a promoção do desenvolvimento, de acordo com as necessidades e realidades locais.

Assim, a Inteligência Pública se ramifica em duas dimensões. Uma é própria, interna, que vai se fortalecendo a partir das experiências traduzidas e produzidas que reforçam os caminhos para o desenvolvimento do Sul Global. A outra é operacional, externa, que gera os instrumentos de gestão adequados ao contexto que é implementado.

A primeira dimensão reflete a ideia de uma epistemologia de gestão própria do Sul Global, fortalecendo os caminhos decoloniais de gestão pública. Espaços e constructos não são estáticos e, neste sentido, se transformam no tempo, se adaptando a novas realidades e construindo novas conexões, como uma inteligência. É essa dimensão que se volta à uma construção teórica sobre o desenvolvimento do Sul, baseado nas diretrizes de inclusão, sustentabilidade e democracia.

A segunda dimensão é a contribuição prática do conceito, que reúne elementos teóricos e reflexões metodológicas adequadas que se transformam em instrumentos de gestão. Isso significa que, na construção dos instrumentos, são levados em conta uma série de princípios intrínsecos. Esses princípios são construídos a partir de elementos que foram trabalhados ao longo desta tese, como formas de criar mecanismos de gestão e governança compromissados com o desenvolvimento.

Primeiramente, diz-se instrumentos de gestão por entender que instrumentos se referem a um conjunto de técnicas e meios de operar (como metodologias), além de dispositivos (como tecnologias e ferramentas) que auxiliem a gestão pública. Esses instrumentos, na PI, são vistos

pela instrumentação da ação pública (Lascoumes & Le Galès, 2012b), pois conectam o poder público com outros atores a partir de instrumentos sociotécnicos, formando uma rede que vincula as decisões públicas a processos participativos.

Em segundo lugar, a PI nasce e cresce em um contexto de grandes disputas narrativas. O objetivo é auxiliar a gestão pública a exercer sua função de garantir direitos na forma de serviços públicos (Lúcio et al., 2014). Isso requer que o Estado seja entendido fora de uma dimensão neoliberal ou neokeynesiana, que destina a ação do Estado a estabelecer equilíbrios e condições favoráveis de mercado. Da mesma forma, promover um projeto de desenvolvimento do Sul Global requer uma visão contra hegemônica das relações de poder internacionais. Defender um desenvolvimento inclusivo, sustentável e democrático vai de encontro à ascensão de políticas de austeridade, centralizadas, mercadológicas, negacionistas e conversadoras, que são reflexo da eleição de governantes e parlamentares ligados a uma agenda mais conversadora e economicamente liberal.

A PI se orienta a partir da ideia de ação pública (Lascoumes & Le Galès, 2012a) e de um dos sentidos de governança, que reforça a interação do governo com outros atores fora da esfera pública (Kooiman, 2003). Isso quebra a ideia monolítica de Estado e traz uma aproximação do governo com os cidadãos. Entretanto, é importante mencionar que ao mesmo tempo em que há uma multiplicação dos canais de comunicação do governo voltados à sociedade, questiona-se a eficiência da contribuição popular na tomada de decisão, já não há uma relação estritamente direta entre a opinião pública e popular e as políticas ou ações públicas (Howlett, 2000; Gramacho, 2014). Observa-se, assim, a necessidade de se resgatar os valores de um Estado social/comunicativo que consigam sobreviver as constantes transformações governamentais.

Fortalecendo a aproximação entre Estado e sociedade, bem como a adequação dos instrumentos e da tomada de decisão, a PI se volta a um olhar para o local e para o território. No âmbito nacional, é extremamente improvável a criação de instrumentos que sejam universais e que atendam as demandas de todos os governos locais em um projeto de desenvolvimento. Em uma analogia, pensar o desenvolvimento nacional se assemelha à montagem de um quebra-cabeças de muitas peças. A partir de uma imagem geral que se quer chegar (uma estratégia de desenvolvimento nacional, coordenada pela atuação do governo federal), uma estratégia para a montagem do quebra-cabeças é a reunião de peças que possuem as mesmas características, como bordas e cores (no caso, municípios que compartilham semelhanças estruturais, como indicadores socioeconômicos demográficos), agregando, aos

poucos, as outras peças para formar a figura completa. Por isso, os três elementos básicos para a construção de uma inteligência pública voltada para o desenvolvimento são fundamentados na integração, na coordenação e na articulação entre atores para contornar os desafios da fragmentação.

Na Inteligência Pública, então, há um convite a se trabalhar esses três elementos a partir de um resgate da ideia de comunidade existente nos territórios, começando em um processo ascendente de integração e de junção das peças para o desenvolvimento. Isso porque é necessário entender as microdinâmicas que coexistem no território para poder aperfeiçoá-los, e isto é possível fazer através do diálogo de dados já existentes e que podem ser construídos para a tomada de decisão. Por isso, a tecnologia é uma das grandes aliadas para a Inteligência Pública.

A transversalidade também constitui uma característica importante na construção de instrumentos. Inserido em um contexto da sociedade de risco, problemas se tornam complexos (ou *wicked*) e as estratégias para lidar com esses problemas também sugerem ser complexas. Isso requer articulação e integração de dados intersetoriais e ações conjuntas em um esforço comum. Integrar e conectar problemas e suas soluções requer inteligência.

Um exemplo da complexidade dos problemas, e como eles interferem em outras dimensões, foi ser visto na pandemia de Covid-19. As pessoas que fazem parte da economia informal, que representam um percentual significativo de pessoas no Sul Global, não puderam seguir rigorosamente as recomendações sanitárias, de isolamento social, arriscando-se para manter o seu sustento. Nas camadas mais baixas, é comum haver pessoas que compartilham um cômodo em suas casas, tornando o isolamento mais difícil. Também, em termos de saneamento básico falho e insuficiente, há uma quantidade de casas que não possuem acesso à água encanada, o que impossibilita a devida higienização das mãos. Reunindo-se todos esses elementos em uma casa, é quase impossível evitar um contágio generalizado dos habitantes deste lugar (Peres et al., 2022). Assim, um problema de economia perpassa por um problema de saneamento básico que desencadeia um problema de saúde pública.

Sobre a produção e utilização de dados, entende-se que as fontes de dados são diversas e devem se comunicar para promover o desenvolvimento. Como explicado, já existe uma grande produção de dados financeiro-contábeis por parte das organizações governamentais. Entretanto, eles, isoladamente, não são suficientes para basear decisões no contexto da sociedade de risco. Assim, é necessário a integração de dados de outras naturezas, como dados

sociodemográficos, econômicos, de infraestrutura, entre outros. Um recurso importante a ser utilizado, em contextos locais, é a produção de dados pela própria comunidade. Além de estar presente na construção das prioridades de atuação do governo, a própria comunidade pode servir para construir informações mais apuradas e precisas da realidade local.

Ainda referente a dados, é importante entender quais dados são produzidos e como eles ajudam na tomada de decisão. Isso se desdobra em duas questões. Primeiro, como existe uma tendência de produção de dados para a avaliação e para a prestação de contas, deve entender como eles podem ser pensados para auxiliar o processo de tomada de decisão, mudando o foco do passado (o que já foi) para o presente e o futuro (o que pode ser). Segundo, a partir do acúmulo de dados anteriormente produzidos, é possível estabelecer a criação de uma série histórica que mostre a atuação do órgão para a promoção do desenvolvimento, não focando somente em dados de performance. Isso permite estabelecer pontos fortes e fracos que devem ser reforçados ou reformulados, respectivamente.

Com o foco no território e em governos locais, que também não são homogêneos, é possível estabelecer estratégias mais eficientes para a redução de desigualdades e vulnerabilidades que existem no território. Isso estabelece um sentido ascendente de consolidação de projeto de desenvolvimento, que pode ser mais eficiente. É muito comum que se pense a desigualdade através das regiões, como unidades reunidas que possuem as mesmas características. Entretanto, regiões agrupam locais com características e capacidades muito distintas, que nem sempre trabalham em cooperação para o seu desenvolvimento. Em países federados, os entes federativos ainda trabalham em uma lógica de competição em detrimento de cooperação. Isso se deve muito à distribuição de recursos e cria mais desigualdades, enquanto as assimetrias federativas deveriam existir para compensar as desigualdades (Laranja, 2018). Por isso, pensar o local é o início de um processo maior, ascendente, para consolidar um projeto de desenvolvimento.

Trabalhar uma perspectiva local não significa retirar a importância do governo central (ou federal), nem diminuir o seu papel de atuação. O governo central é um ator fundamental na implementação de um projeto de desenvolvimento, atuando como coordenador das estratégias e entendendo as assimetrias que existem dentro do território. Uma visão local dá mais evidências, e, assim, mais poder, aos governos locais para pleitear recursos junto ao governo central. Isso poderia corroborar para a transição de pensar a atuação pública a partir do ciclo e da execução de políticas públicas para pensar a atuação da gestão estatal através da instrumentação da ação pública.

Ainda sobre governos locais, a necessidade de instrumentos adequados reflete os diferentes níveis de capacidade dos municípios. Aqui, aborda-se a capacidade a partir de diferentes perspectivas. A capacidade estatal pode ser entendida de diferentes maneiras, como a capacidade de um Estado em manter a ordem dentro de seu território, mantendo sua soberania; a capacidade de um Estado em tomar decisões autônomas e legítimas, aumentando a legitimidade governamental perante a opinião pública; ou, em termos de sua capacidade administrativa, a capacidade de um Estado em atingir seus objetivos políticos de forma eficaz, através de seu poder e da alocação de seus recursos (Matthews, 2012). Na perspectiva de Cummunings & Nørgaard (2004), a capacidade estatal se divide em quatro dimensões, sendo as últimas duas entendidas como capacidade administrativa: ideológica (*ideational*), que engloba a legitimidade do Estado (atores e políticas); política (*political*), referente à estrutura de governança do Estado; técnica (*technical*), relacionada com os recursos, intelectuais e organizacionais, como experiência, à disposição do Estado; e de implementação (*implementational*), de conseguir implementar os projetos e as decisões que foram tomadas inicialmente, sofrendo influência da disposição de recursos materiais e da interferência dos grupos de interesse. Desta maneira, entende-se que a capacidade estatal está relacionada com o potencial que estruturas organizacionais públicas possuem em fornecer políticas e executar serviços públicos, de maneira a promover o desenvolvimento, assegurando a coordenação e a manutenção do interesse público e bem-estar social nas ações com atores envolvidos em processos de governança mais amplos, e/ou em redes (Filgueiras et al., 2020; Matthews, 2012; Barbosa, 2016).

Aprimorar as capacidades estatais, então, se refere melhorar a organização da gestão pública e entrega de serviços públicos para o desenvolvimento pelo setor público, através da implementação de novos recursos técnicos ou organizacionais. Neste sentido, entende-se que a Inteligência Pública pode ser uma maneira de aprimorar as capacidades estatais através da melhoria das capacidades técnicas. Existe uma gama de fatores que causam capacidades distintas, como o porte do município, tempo de formação do município, localização, barreiras físicas, infraestrutura, a consolidação de setores de Tecnologias da Informação (TI) próprios, investimentos em capacitação de pessoal e de TI, entre outros. Em municípios pequenos, mais afastados de centros urbanos, por exemplo, é comum que haja menos estrutura física para a implementação de recursos materiais que interferem na capacidade estatal. No caso brasileiro, apesar do uso de computadores (99,9%) e internet (97,7%) serem praticamente universais pelos serviços públicos (IBGE, 2020), barreiras geográficas causam interferências na estabilidade das

redes (elétrica e de internet). Além, habilidades pessoais de servidores e cidadãos influencia na introdução e no uso de TIs (Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR, 2022).

A falta de habilidades pessoais com tecnologias possui diferentes raízes, como familiaridade com ferramentas, aspectos geracionais e o nível de expertise técnica para se dominar uma ferramenta. Hoje, com as ferramentas de BI disponibilizando painéis de dados, a visualização de dados se torna mais fácil. Entretanto, é necessário para o gestor que porta as informações saber quais gráficos são possíveis gerar e como cria-los, bem como é necessário para o leitor daquela informação dominar a interpretação de gráficos. A inclusão digital não se refere sobre o acesso às tecnologias, mas também em ensinar ao usuário como usar as ferramentas. É fundamental que os instrumentos possuam uma linguagem acessível, convidativa, para que seja utilizada por todos os atores. Apesar do uso das tecnologias ter se expandido depois da pandemia de Covid-19, em que recursos digitais foram essenciais para a continuidade de trabalho, não houve uma preparação prévia para o seu uso destinada aos usuários, tampouco pensou-se em tecnologias próprias: houve uma adaptação de tecnologias já existentes.

Importante destacar que tanto gestores quanto a população devem conseguir usar as tecnologias que auxiliam no processo de tomada de decisão. Para os gestores, dispor daqueles dados que consigam fornecer informações de qualidade é imprescindível. Isso significa que uma mesma tecnologia deve atender as necessidades de gestores com diferentes capacidades técnicas dentro de um mesmo setor e que os dados consigam se transformar em informações válidas e de qualidade até para gestores recém-constituídos, como aquele corpo que assume os governos locais como resultado de eleições democráticas. A agilidade para o gestor compreender o cenário que assume pode ser importante para dar continuidade a estratégias e políticas traçadas a longo prazo.

A questão da construção de instrumentos e tecnologias próprias na Inteligência Pública se relaciona com a ideia de apropriação tecnológica. Morales (2019) trabalha a questão da apropriação das tecnologias a partir de uma ideia marxista de apropriação. Para a autora, é importante pensar a apropriação tecnológica em duas dimensões: de ator/ação, que transforma a visão mais comum e geral de apropriação, que gera inclusão e empoderamento; e social/estrutural, em que o próprio capitalismo se apropria das tecnologias para manter a sua influência e sobrevivência. A partir dessas duas dimensões, entende-se que tecnologias para o desenvolvimento devem ser apropriadas nos dois sentidos. Tecnologias que conseguem se comunicar com atores locais são elementos de emancipação social, pois permitem que tanto

atores públicos quanto atores sociais consigam dispor de informações que sirvam de evidências para a tomada de decisão em busca de aportes para a melhoria do bem-estar social. Criar tecnologias no âmbito público também permite criar um novo paradigma de tecnologias do setor público, diminuindo a influência da perspectiva neoliberal de gestão. A difusão de ferramentas de BI como forma de visualização de dados tem sido expressiva no setor público. Entretanto, como foram pensadas para cenários empresariais e corporativos, suas aplicações se versam a entender as dinâmicas corporativas para a geração de lucros, apesar de possuírem outras potencialidades. Além, reforça-se as questões levantadas anteriormente, de falta de transparência de empresas de tecnologia, bem como a submissão a um regramento diferente, mais flexível.

Por fim, a Inteligência Pública trabalha o contexto de gestão de risco de maneira diferente, inserido em um quadro socio-teórico baseado na sociedade de risco. Os riscos internos e inerentes à atividade pública devem ser tratados pelos órgãos de controladoria, que cuja função é justamente tratar desses assuntos. O risco deve ser entendido a partir de uma perspectiva sociopolítica, voltado ao mundo externo em que existe o objeto de tutela estatal, que é a sociedade e seus cidadãos. Isso aponta para uma gestão voltada para riscos. Isso se desdobra em duas dimensões. Na primeira, riscos são potencialidades futuras, o que impulsiona a uma visão futura da gestão, ao invés de um foco em performance passada. Na segunda, riscos são entendidos como parte do cotidiano, sendo imprevisíveis, inevitáveis e consequência da ação humana desde a modernidade (consequências ambientais, sociais e econômicas). Por isso, quanto mais informações estão à disposição dos tomadores de decisão, maior é a visão panorâmica do cenário atual e futuro, possibilitando antecipar a existência de alguns eventos ou melhor trabalhar as potencialidades de ameaças e riscos futuros.

As colocações acima se desdobram em princípios pois não há a proposição de um instrumento específico. Trata-se de uma construção teórica que desenvolve o conceito de Inteligência Pública dentro de uma abordagem decolonial para o desenvolvimento do Sul Global e que aborda aspectos orientadores para a criação de instrumentos baseados em Inteligência Pública. Entende-se como princípios de Inteligência Pública:

- a. **Transparência**, como requisito mínimo para a existência do Estado Democrático de Direito.
- b. **Construção de evidências**, tendo como base os dados e as informações produzidos no e pelo território como evidências que baseiam a tomada de decisão. A construção de

séries históricas dados de diferentes naturezas permite a construção de cenários mais precisos que expliquem as dinâmicas construídas para a mudança.

- c. **Gestão participativa**, considerando a integração dos atores na tomada de decisão e a importância da ampliação de mecanismos de participação. Isso se destina a contornar o caráter consultivo e de controle social que é exercido pela sociedade, bem como tornar mais transparente a atuação conjunta com atores do setor privado.
- d. **Processo *bottom-up*/ascendente**, focando no local e no território a construção de instrumentos para a tomada de decisão voltados para o desenvolvimento, a partir da coordenação de uma política nacional que atenda as necessidades cidadãos.
- e. **Construção de capacidades**, considerando os diferentes níveis de capacidade estatal que existem nos territórios do Sul Global como forma de qualificar a gestão pública local.
- f. **Linguagem acessível e intuitiva**, para que gestores com diferentes habilidades e gestores democraticamente constituídos possam dispor do melhor quadro de informações para a tomada de decisões, bem como permitir a participação mais ativa de cidadãos.
- g. **Reconhecimento das limitações**, já que as ferramentas e as tecnologias não são de alcance ilimitado ou universais. É preciso reconhecer as dificuldades e as virtudes de cada território.
- h. **Gestão voltada aos riscos**, orientando a gestão para o presente e o futuro, entendendo a imprevisibilidade e a complexidade da sociedade de risco.
- i. **Para um projeto de Sul Global**, fortalecendo uma posição contra hegemônica das relações geopolíticas atuais.
- j. **Inclusão, sustentabilidade e democracia**, que são elementos chave para a construção de um projeto de desenvolvimento do Sul Global.

4.6. Um conceito de Inteligência Pública

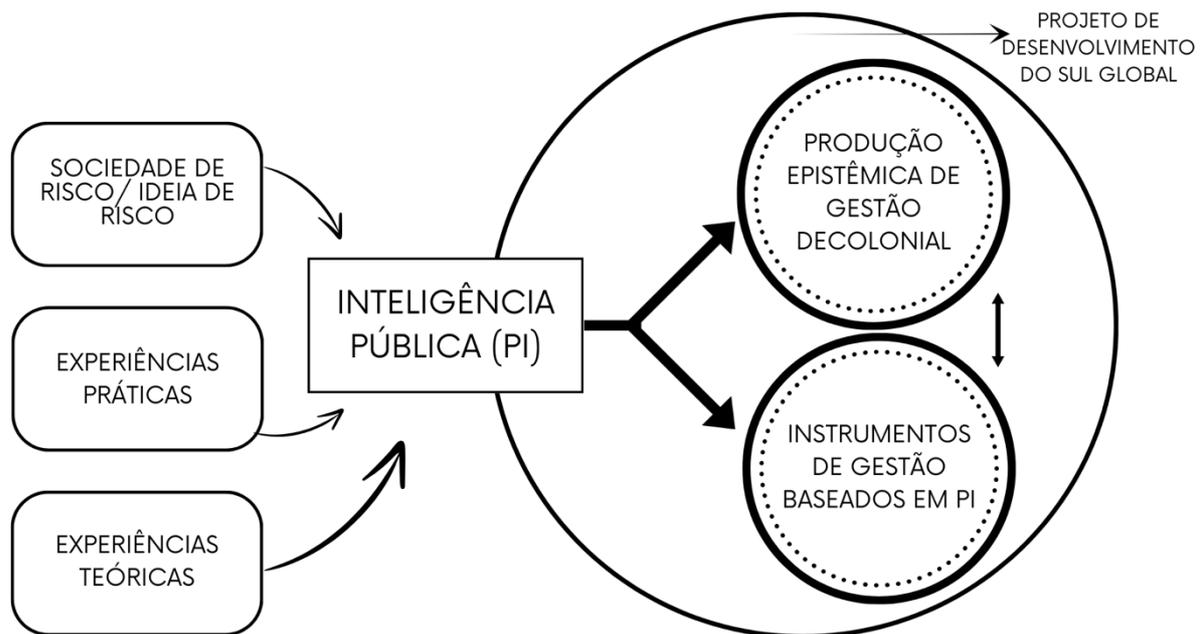
Ao longo do capítulo, foram colocados vários elementos que constituem o conceito de Inteligência Pública. Como explicado, o termo aqui utilizado foi cunhado no trabalho de Lúcio e Dantas (2018), recebendo outra caracterização e conceituação, através do aprofundamento e

desenvolvimento do conceito. Assim, nesta tese a Inteligência Pública é revestida de construções e aplicações que remetem a seu conceito original, mas que não necessariamente se consolidam como sinônimos.

A Inteligência Pública é um espaço de criação, um constructo teórico-metodológico com o propósito de criar instrumentos de gestão que são capazes de apoiar o desenvolvimento dos países do Sul Global no processo de tomada de decisão, inseridos no contexto da sociedade de risco. Ao mesmo tempo que se coloca como um caminho alternativo decolonial ao conceito de governança, é um dos possíveis sentidos que governança pode assumir, emanando alinhamentos de gestão.

A definição acima reverbera em algumas questões que são repontuadas nessa sessão. Ao ser um espaço/constructo, a Inteligência Pública é capaz de se transformar, de se aprimorar na sua base teórica e epistêmica em busca de um projeto de desenvolvimento do Sul Global. Isso se dá na incorporação de experiências, práticas e teóricas, que são refletidas nos instrumentos criados. Assim, aspectos comuns à construção do Sul Global como projeto geopolítico contra hegemônico vão se somando para a consolidação de um projeto de desenvolvimento. O crescimento teórico parte de uma vontade de criação epistêmica de gestão pública do Sul Global, como um campo teórico decolonial, que se soma a outros esforços teóricos de impulsionar uma visão própria teórica do Sul para o (desenvolvimento do) Sul. As experiências práticas também são absorvidas, refletindo na construção de instrumentos com maior chance de sucesso. Essa construção pode ser vista na figura 8 a seguir.

Figura 8 – Construção esquemática da Inteligência Pública



Fonte: elaboração própria.

Como sugere o próprio nome, a Inteligência Pública, ou *Public Intelligence*, se contrapõe à ideia de uma inteligência de negócios, ou *Business Intelligence*. Apesar de ferramentas de BI serem vastamente difundidas e utilizadas, sua utilização levanta uma série de questionamentos que devem ser levados em conta. A parceria entre empresas de tecnologia e governos, o sigilo dos dados, a transparência sobre utilização e armazenamento de dados e a tutela sob uma legislação mais flexível ou estrangeira, já que grande parte das empresas de tecnologia se estabelecem em outros países são alguns destes aspectos, somados ao questionamento primordial, que é a finalidade destas ferramentas. Elas são construídas para atender empresas e definir estratégias para aumentar os lucros para os acionistas, um propósito diferente do setor público, que busca fornecer direitos em forma de serviços públicos. Assim, é importante a criação de um campo de criação próprio do setor público, além de fomentar o desenvolvimento de um parque tecnológico próprio ou a criação de inovações e soluções destinadas resolver problemas públicos.

Como espaço de criação teórico-metodológica, a Inteligência Pública se destina à criação de instrumentos pensados para a promoção de um projeto de desenvolvimento do Sul Global. Isso resume as três capacidades da Inteligência Pública, de produção teórica, de

produção metodológica e de produção de instrumentos. Essas três capacidades indicam infinitas possibilidades de reflexão e construção, em um processo dialógico e inovativo entre a academia e a gestão pública.

A Inteligência Pública é um caminho alternativo de governança pois disputa os seus significados. É possível encontrar em diferentes documentos destinados a países do Sul Global a ideia de governança como sinônimo de controle, reforçando uma visão neoliberal de austeridade fiscal e priorização de uma agenda que é incompatível com o desenvolvimento do Sul. Por entender que o termo ‘governança’ pode assumir esse significado, propõe-se o uso de uma nova terminologia que remarca seu propósito e seus princípios. Da mesma forma, por conta da multiplicidade de sentido que a polissemia da governança possui, a Inteligência Pública é um dos sentidos possíveis de governança, pois emana alinhamentos de gestão como um aspecto operacional, porém focado a uma realidade distinta das teorias clássicas, que são norte-centradas.

Estar inserido no contexto da sociedade de risco muda a forma como os riscos são entendidos e percebidos. No cenário atual, problemas se ramificam em suas causas e consequências, remarcando as três características principais dos *wicked problems*: incerteza, complexidade e divergência (de valores) (Head, 2022). A divergência indica que valores entram em disputa pelos atores, indicando maneiras diferentes de abordar problemas ou como percebê-los. Essas características são compartilhadas com os riscos, que ainda são imprevisíveis, inevitáveis e invisíveis (Beck, 1992; Rasborg, 2012). Assim, os riscos, na Inteligência Pública, são caracterizados pela sua natureza emaranhada/difícil e fortuita. Ou seja, riscos são inevitáveis, imprevisíveis, invisíveis, incertos, complexos e trazem consigo uma divergência de valores em relação a como devem ser tratados e percebidos, como visto na figura 9.

Figura 9 – Características do risco na Inteligência Pública

**Características
do risco na
Inteligência
Pública**



Fonte: elaboração própria, adaptado de Head (2002), Beck (1992) e Rasborg (2012).

A sociedade de risco representa o período pós-modernidade, em que ocorre a distribuição de riscos e ameaças de maneira global. Mesmo que os frutos da modernidade tenham sido mais bem aproveitados pelas sociedades do Norte Global, os riscos são enfrentados tanto pelo Norte quanto pelo Sul, que ainda lida com problemas de natureza socioeconômicos agravados. Na sociedade de risco, a gestão deve se preocupar em como responder a esses riscos de uma maneira efetiva, ao invés ignorar a sua existência até que o risco se torne um problema real, que necessita de ações imediatas (e mais custosas). A gestão na sociedade de risco se volta a um momento presente e futuro, ao invés de focar no passado. Dessa forma, há uma transição de lógica da gestão de apagar incêndios para uma gestão com capacidades mais preditivas.

Usar a inteligência a favor da construção de capacidades estatais e que funcionem para melhorar a tomada de decisão é usar os recursos disponíveis para construir meios de se antecipar alguns cenários, ou preencher lacunas existentes no campo das informações. Assim, entende-se que a tecnologia deve ser empregada de maneira a contribuir com esse exercício de construir evidências que fundamentam decisões comprometidas a um projeto de desenvolvimento. A digitalização dos dados foi um processo inicial da introdução de tecnologias no setor público e explorar as possibilidades do uso das tecnologias é necessário para não se estagnar no tempo e de tornar processos mais céleres, padronizados e organizados. Assim, é importante pensar em

como serão introduzidas as tecnologias de Inteligência Artificial e de *machine learning* no setor público, contribuindo para a transformação de dados em evidências. Quando idealizadas desde o início, e considerando o compromisso com o desenvolvimento e suas questões fundamentais (inclusão, sustentabilidade e democracia), é possível criar tecnologias que reduzam algumas preocupações sociais de reprodução de comportamentos hegemônicos, como o caso do racismo algorítmico¹⁸.

Essas tecnologias vão ajudar a processar grandes volumes de dados que vão se transformar em informações. O dado é a menor unidade de medida de um fenômeno e é o registro, fruto de um fato ou observação que foi relatado ou quantificado. Já a informação é a interpretação desse dado, feita através de tratamentos e análises. Esses dados e informações vão constituir as evidências que subsidiam a tomada de decisão. As informações devem ser construídas de maneira que sejam legíveis a uma gama de atores, especialmente a sociedade civil, que possuem diferentes expertises. Por isso, as informações devem ser comunicáveis, passar uma mensagem, senão perdem o seu valor (CommonData, 2023). Essa cadeia de interpretação pode ser visualizada na figura 10 a seguir.

¹⁸ A discussão sobre racismo algoritmo não é nova e já interfere no setor público. Nos Estados Unidos, são relatados casos de pessoas que são indicadas por algoritmos utilizados pelo sistema penal como mais propensas a cometer crimes futuros por sua cor/raça em comparação a pessoas brancas com histórico criminal maior e mais violento, evidenciando que existe um viés preconceituoso das máquinas (Angwin et al.2022). Algoritmos são etapas para a solução de problemas por máquinas. Assim, algoritmos reproduzem comandos que foram feitos. Ou seja, a base do problema está no desenho algoritmo.

Figura 10 – Dado, informação e comunicação na tomada de decisão



Fonte: elaboração própria., com base em CommonData, 2023.

Ressalta-se que pensar em instrumentos adequados requer pensar nos contextos e nas limitações que existem onde esses instrumentos serão introduzidos. A Inteligência Pública tem como elemento chave a produção de instrumentos que guiem a tomada de decisão e que apoiem um projeto de desenvolvimento. Assim, o foco está em fornecer ao gestor informações de qualidade e em grande número para que se tome a melhor decisão para a construção de estratégias de ação pública. Estar munido de informações e evidências permite comunicar melhor com outros atores. Isso amplia formas efetivas de participação social, permite explicar as decisões a órgãos de controle, trabalhar intersetorialmente com outros órgãos, articular com outros setores ou níveis de governo e traçar estratégias de atuação com outros atores, como do setor público.

4.6.1. Instrumentos, tecnologias e operacionalização da Inteligência Pública

A Inteligência Pública é um constructo que mobiliza tanto a teoria quanto a prática na construção de um projeto de desenvolvimento para o Sul Global. A parte prática se desdobra na construção de instrumentos que visam auxiliar atores na tomada de decisão. Esses instrumentos de gestão são formados a partir da ideia de instrumentação da ação pública

(Aggeri & Labatut, 2001; Lascoumes & Le Galès, 2012b), ou seja, meios que consolidam e operacionalizam a atuação governamental na forma de técnicas, meios de operar e dispositivos (não neutros), que revelam a existência de uma teoria da relação entre governando e governante. De acordo com os autores, instrumentos podem ser de cinco tipos: legislativo e de regulação; econômico e fiscal; convencional e de incentivo; informativo e comunicacional; e normas e padrões de ‘boas práticas’ (Lascoumes & Le Galès, 2007; Halpern et al., 2021), como mais bem detalhado no quadro 04 (p. 98).

Os instrumentos de ação pública que mais representam a criação dos instrumentos baseados em Inteligência Pública são do tipo informativo e comunicacional, auxiliando na tomada de decisões e na capacidade de comunicação e articulação com outros atores. Assim sendo, esses instrumentos, de natureza informativa/comunicacional são operacionalizados através de dispositivos, em especial, dispositivos tecnológicos, formados através de técnicas que permitam a transformação de dados em informações (comunicáveis) que auxiliam a tomada de decisões em ambientes locais para orientar as ações governamentais.

Assim, a operacionalização da Inteligência Pública se dá através de instrumentos que são traduzidos em dispositivos pensados e criados para atender as necessidades do setor público, apoiados pelo desenvolvimento tecnológico, ou seja, tecnologias de gestão (Labatut et al., 2012). Essas tecnologias transformam a organização institucional, servindo não só com uma ferramenta que intermedia o gestor com os dados e as informações, mas como uma tecnologia que reorganiza o sentido da ação coletiva. Esses instrumentos, dispositivos e tecnologias são elaborados a partir dos princípios de Inteligência Pública, elencados e explicados na seção 4.5 deste texto (Princípios da Inteligência Pública na construção de instrumentos): transparência; construção de evidência; gestão participativa; processo botom-up/ascendentes; fortalecimento de capacidades; linguagem acessível e intuitivo; reconhecimento de limitações; gestão voltada ao risco; para um projeto de desenvolvimento do Sul Global; e inclusão, sustentabilidade e democracia.

Para a operacionalização dos instrumentos, os dez princípios supracitados foram repensados como indicadores que fornecem um diagnóstico inicial para a idealização e a implementação dos instrumentos baseados em PI. Os indicadores dimensionam a existência dos princípios de Inteligência Pública, fornecendo um panorama da existência de instrumentos, dispositivos e tecnologias existentes e em uso das instituições públicas, seu alcance, objetivos, recursos, entre outros aspectos. A finalidade dos instrumentos baseados em PI é auxiliar na tomada de decisão, voltado a um projeto de desenvolvimento do Sul Global. Isso significa que

uma gama de fatores influencia a tomada de decisão, desvinculando a atuação pública a uma governança baseada em custos e uma gestão de riscos internos pautada na centralidade e no controle. Por isso, o alinhamento dos instrumentos com os princípios é fundamental para a promoção do desenvolvimento baseado nos ideais de inclusão, sustentabilidade e democracia. a lista de princípios e os indicadores que foram gerados estão na figura 11 abaixo.

Figura 11 – Princípios e indicadores de diagnóstico de instrumentos baseado em Inteligência Pública



Fonte: elaboração própria.

Esses indicadores são categorias de análise que permitem a explicação de um quadro geral para a implementação de instrumentos baseados em PI, que vão permitir uma nova organização do setor público. Isso se dá nas três dimensões das tecnologias de gestão (Labatut et al., 2012; Cruz, 2020). No campo do substrato técnico, enseja outras metodologias e ferramentas que vão permitir aprimorar a tomada de decisão. No âmbito da filosofia de gestão, a introdução dos instrumentos baseados em PI vai gerar um direcionamento para uma gestão orientada para riscos e pautada na promoção do desenvolvimento nos pilares da inclusão, sustentabilidade e democracia. Em relação ao modelo organizacional, os instrumentos – e seus dispositivos – reorganizam a atuação dos atores no sentido de permitir que novos atores tenham

acesso ao processo de tomada de decisão, que consigam usar as tecnologias e que as informações sejam úteis e forma a permitir a interlocução com outros atores, que terão seus papéis transformados.

Desta forma, o princípio da transparência dá forma ao indicador de grau de transparência pública, que avalia o nível de abertura dos dados, a partir da leitura dos portais de transparência e outras formas de divulgação de dados. A construção de evidência se transforma em sistematização e comunicação de dados, avaliando em como as informações se transmitem, se são legíveis aos atores e como se relacionam com outros dados. O princípio da gestão participativa é indicado através da coleta dos atores que fazem parte do processo de tomada de decisão, como se estrutura os mecanismos de participação e a natureza da participação (controle social, consultivo, etc.). O princípio de um processo ascendente de gestão, ou *bottom-up*, é convertido na análise do ambiente institucional e do nível de articulação e coordenação federativa. Esta análise vai permitir situar a instituição em relação à organização e estruturação administrativa e a capacidade de diálogo com outras instituições. O princípio de linguagem acessível e intuitivo dá lugar à avaliação dos usuários de tecnologias, permitindo compreender quem são os responsáveis pelo gerenciamento das ferramentas, o nível de familiaridade e o nível de autonomia que essas ferramentas fornecem aos gestores. O reconhecimento das limitações é avaliado através do indicador de capacidades técnicas, que incluem capacidades de pessoal, recursos disponíveis, meios materiais que a instituição conta, entre outros fatores. A gestão voltada para o risco é percebida através da ideia de risco e de gestão de risco, em que são consideradas as formas em que o risco é avaliado e percebido nas instituições. O fortalecimento de um projeto de Sul Global e os princípios de desenvolvimento de inclusão, sustentabilidade e democracia são alinhados com o compromisso com o desenvolvimento local e os fatores que impactam as decisões, no sentido de permitirem dimensionar os propósitos da gestão em cada lugar, se há uma prevalência da governança baseada em custos, se os direitos dos cidadãos estão na frente na promoção do desenvolvimento e se os recursos se mantêm no território. Por fim, o princípio de fortalecimento de capacidades circunda a todos os indicadores, como propósito finalístico da introdução de novos instrumentos de gestão.

4.7. A experiência brasileira na construção da Inteligência Pública

A construção da Inteligência Pública vem de um campo observacional, a partir de reflexões que versam sobre a realidade da gestão pública brasileira. Em uma das pesquisas

realizadas durante o doutoramento sobre Governança e Saúde, que levou a um estudo bibliométrico que indicou os diferentes usos e sentidos de governança nos estudos em inglês, em português e sobre gestão de sistemas de saúde (Martins, 2022). Essa polissemia impulsionou o aprofundamento dos estudos sobre governança, indicando a predominância da interpretação advinda da contabilidade, em que a governança toma um sentido de governança baseada em custos, ao invés de refletir sobre o campo de públicas e as relações entre atores dentro e fora do Estado. A interpretação da governança como avaliação e controle (ou seja, caminhando para a governança corporativa) se fortaleceu com o Decreto de Governança brasileiro, que consolidou a influência do Tribunal de Contas da União do país como órgão competente na interpretação e no exercício da governança. Os estudos apontaram também que esta interpretação de governança está muito atrelada à atuação da OCDE e de outras Organizações Internacionais, especialmente financeiras, que usam esse sentido de governança para direcionar e regular investimentos e crédito internacional. Também, todo levantamento bibliográfico apontou para as diferentes interpretações da relação entre governança e gestão, que vai desde a existência de um comitê que controla a gestão (Brasil, 2014) até a governança compreendida como um modelo de gestão (Osborne, 2010).

Em 2023, foi conduzido outro estudo bibliométrico voltado a entender quais são os diferentes significados de governança que são encontrados em diferentes bases de dados e considerando a produção científica produzida nos três principais idiomas falados nas Américas – espanhol, inglês e português. A pesquisa identificou que as inspirações para a construção da ideia de governança em cada idioma não é a mesma, o que gera distintas interpretações e aplicações de governança. A produção em português, constituída quase que em sua totalidade no Brasil, se afasta das demais, reforçando a ideia reproduzida acima. O ensaio bibliométrico encontra-se em anexo ao texto da tese (Apêndice 1).

Esse estudo inicial de governança foi se ampliando ao longo do doutoramento, que conseguiu rastrear as similaridades das influências do cenário internacional em outros países e regiões. O processo colonial ibérico, junto com a instabilidade política, condicionou o errático e parco desenvolvimento da América Latina durante o século XX. A colonização africana foi uma realidade até meados do século passado, condenando o continente a um cenário político-social difícil de ser superado. Assim, colonialismo e colonialidade (como a influência do pensamento do Norte como legado) marcam a história do Sul Global. Romper com essa hegemonia, tanto de saberes quanto de dominação no cenário geopolítico internacional, parece ser a única forma que os países do Sul têm para de fato prosperar. Entretanto, essa

movimentação deve ser feita com cautela, já que a própria existência humana é ameaçada no cenário de urgência climática que se instaura mundialmente.

A proposta da consolidação do conceito de Inteligência Pública e das suas aplicações é pensado para atender essa necessidade de desenvolvimento do Sul Global, como categoria mais ampla. Em uma perspectiva ambiciosa, é uma contribuição que visa expandir suas fronteiras nacionais, pensando nos elementos que são comuns ao Sul e que apontam para um projeto de desenvolvimento comum, pautado nos ideais de inclusão, sustentabilidade e democracia. Porém, da mesma forma que o Sul Global não se apresenta como um bloco monolítico e homogêneo (Ballestrin, 2020), existem diversas maneiras e experiências na parte sul do mundo que mostram caminhos para se desenvolver, focadas no território e nas comunidades. Muitas são iniciativas sociais, no sentido que partem da atuação da sociedade civil, que se consolidam em Tecnologias Sociais (TS) (Saldanha et al., 2024), melhorando a vida da população. Outras, fomentam o desenvolvimento local (Albuquerque et al., 2018) como forma de manter os recursos no território e convertê-los em melhoria local. Essas iniciativas são importantes pois resgatam um fazer ancestral, que foi por muito tempo desprezado (pela colonialidade), trazendo de volta uma ideia de desenvolvimento voltada para o bem comum, fortalecendo a relação sacionatural para a preservação. Por isso, entender as diferentes e únicas dinâmicas que existem no território é fundamental para a ideia de desenvolvimento, desvinculada do desenvolvimento promovido na modernidade. Assim, é preciso reconectar o Estado, e sua função, com essa ideia de desenvolvimento, focado no povo e no território.

Pensar em uma proposta universal é cair em um reducionismo que se evita. Entretanto, é impossível não pensar nas potencialidades do conceito, aplicado em um futuro, em que a discussão epistêmica de uma gestão do Sul Global para o desenvolvimento estiver mais consolidada. Partindo de uma análise reflexiva inicial, a Inteligência Pública se baseia e reflete a experiência brasileira. Além das questões previamente levantadas que ensejaram o início dessa pesquisa, o Brasil é membro fundador do BRICS, talvez o movimento político-econômico contra hegemônico atual mais importante, o que aponta para um movimento nacional, mesmo que embrionário, de romper com as lógicas geopolíticas atuais, em busca de um novo caminho de desenvolvimento.

Muitas das observações colocadas aqui são reflexo da realidade brasileira. Isso quer dizer que as questões de cooperação, articulação e integração foram idealizadas considerando um sistema federativo tridimensional (Laranja, 2018), em que governos municipais são autônomos e podem exercer suas prerrogativas de poder e negociação (barganha). O poder

central é visto como um coordenador, atuando em conjunto com os entes federados em um projeto de desenvolvimento nacional, a partir de estratégias locais. Apesar de ser uma configuração federativa única, governos locais em outros países possuem algum grau de autonomia para conduzir suas políticas e estratégias.

A preocupação com os diferentes níveis de capacitação de pessoal do serviço público, disponibilização de recursos físicos (como computadores e internet), formação dos gestores democraticamente eleitos e a familiaridade com tecnologias também refletem o cenário brasileiro, marcado pela desigualdade existente em seu território. Este nível de desigualdade, que comporta nacionalmente megalópoles e grandes áreas rurais que carecem de infraestrutura, é comum a muitos países do Sul Global.

A formação dos princípios de desenvolvimento na Inteligência Pública é inspirada na Constituição Federal brasileira de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã. O texto constitucional foi cuidadosamente trabalhado para atender aos anseios sociais depois de um brutal governo ditatorial, consolidando lutas históricas e um compromisso com a manutenção da democracia como sistema político. Assim, a concordância com o Estado Democrático de Direito é fundamental. Neste sentido, são introduzidos aos princípios a ideia de inclusão e democracia na construção de um projeto de desenvolvimento. O compromisso do desenvolvimento sustentável, além de ser um elemento chave para assegurar a existência humana futura, é uma questão trazida pela Agenda 2030 e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, no qual o Brasil é um dos países signatários.

Da mesma forma, alguns princípios refletem os desígnios constitucionais brasileiros, como a ampliação de mecanismos de participação social, especialmente na tomada de decisão, o processo de planejamento (e atuação) ascendente, inspirado no Sistema Único de Saúde e a preocupação com transparência e *accountability*.

As evidências da experiência brasileira para a construção do conceito de Inteligência Pública trabalhado nesta tese se encontram difundidas ao longo do texto, trazido através de exemplos, estatísticas, instruções normativas e casos relatados. Por isso, é importante ressaltar que a Inteligência Pública e a construção de instrumentos baseados em Inteligência Pública são considerações feitas a partir e para o contexto brasileiro. Todavia, o conceito, que é focado na promoção de um projeto de desenvolvimento do Sul Global, foi pensado para ser transfronteiriço e ser aplicado em diferentes realidades, não só brasileiras.

Foi pensando em como a Inteligência Pública pode ser aplicada no Brasil, a partir da idealização e construção de instrumentos baseados em PI. Como parte de um setor estratégico para o desenvolvimento e que afeta a vida de todos os brasileiros, as considerações sobre aplicações da Inteligência Pública e de seus instrumentos foram direcionadas à saúde pública brasileira e o seu sistema de saúde. Essa parte empírica e aplicada parte de uma visão teórica sobre o tema. Não é o interesse da pesquisa da tese o desenvolvimento de um instrumento ou tecnologia específica para o contexto do SUS, abordado no próximo capítulo. A artefactualização de um instrumento baseado em PI é uma das limitações de pesquisa, como também é um projeto futuro.

5. APLICAÇÕES DA INTELIGÊNCIA PÚBLICA: O SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE DO BRASIL

A saúde como direito e a prestação de serviços de saúde ainda são temas que geram opiniões diversas. Apesar da pandemia ser um divisor de águas no tema de saúde pública – no sentido da atuação dos governos para assegurar a saúde de seus cidadãos –, a universalização da saúde gratuita como direito é uma utopia, longe de se concretizar.

A saúde é um fenômeno multidimensional e multifacetado. Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), a saúde, direito humano fundamental, não significa só a ausência de doenças, mas um estado de bem-estar, tanto físico como mental, completo (OMS, 1978). Essa definição aponta para uma visão mais ampla da saúde, que envolve aspectos socioeconômicos que interferem no bem-estar físico e mental dos indivíduos. A saúde, diferentemente do direito à vida, coloca-se ao lado de direitos como a educação, em que não há uma garantia da sua efetivação, mas sim se estabelecem parâmetros mínimos para que o cidadão tenha acesso, mesmo que de maneira insuficiente. Finda a era da grande indústria, hoje são os serviços que são tratados como commodities, negociadas, comercializadas e especuladas. A saúde entra no rol de direitos que são questionados quando se fala sobre as funções do estado minimalista. É visto não como direito, e sim como uma política social, desassociada da sua grandiosidade e da sua importância. Um direito, ao ser retratado somente como uma política social, se condiciona a uma discussão político-ideológica, contraproducente à sua oferta como serviço público. Esse direito vira um produto com duas linhas de acesso – pública e privada – tornado esse acesso para poucos enquanto o outro é negligenciado. Aliás, isso é algo comum nos direitos que são entendidos como produtos a serem comprados.

O direito à saúde e seu acesso são questões fundamentais para o bem-estar social e pela luta de direitos equânimes e da dignidade da pessoa humana. A experiência brasileira na prestação de serviços de saúde é decorrente de uma luta histórica concentrada na figura dos sanitaristas que se desenvolveu na criação do Sistema Único de Saúde brasileiro, o SUS, uma experiência de sistema universal de saúde que é referência na América Latina e no mundo.

O compromisso com a saúde se reiterou em instrumentos internacionais ao longo do século XX. A Constituição da Organização Mundial da Saúde, de 1946, amplia o conceito de saúde ao tratar que “a saúde é um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não consiste apenas na ausência de doença ou de enfermidade” (OMS, 1946). Já em 1948, a

Declaração dos Direitos Humanos traz na primeira parte do artigo 25 que “todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a à sua família, saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis” (ONU, 1948). O compromisso dos Estados é, na esfera global, também reafirmado através do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (AGNU, 1966). Desta forma, a promoção do bem-estar social é uma questão de saúde, por isso combater a fome e a extrema pobreza entram na defesa da saúde digna (Aith, 2021).

Em 1978, os países, durante a primeira Conferência Internacional sobre Cuidados Primário de Saúde, produziram a Declaração de Alma-Ata (Almati, no Cazaquistão), promovendo que “ações dos diferentes atores no sentido de diminuir as diferenças no desenvolvimento econômico e social dos países deveriam ser estimuladas para que se atingisse a meta da saúde para todos nos anos 2000” (Mendes, 2004, p. 447). Em 1986, a Conferência do Canadá destacou a equidade, enquanto a Conferência da Austrália focou na responsabilidade das decisões políticas adotadas. Na terceira Conferência Internacional, de 1991 – Suécia, traçou-se o paralelo entre saúde e ecologia, como questões desassociáveis. Já a Conferência de 1992, realizada em Bogotá, destinou-se a tratar sobre a saúde na América Latina, compatibilizando promoção de bem-estar com interesses econômicos. Por fim, antes da virada de século, a Assembleia Mundial da Saúde, realizada em 1998, firmou uma estratégia em comum de Saúde para Todos no Século XXI, envolvendo atores nacionais e internacionais nesta missão. O que os documentos possuem em comum é “o desafio de reorientação dos serviços de saúde” (Mendes, 2004, p. 447). Neste sentido, segundo o relatório da OPAS de 2017, a estimativa é que a existência de sistemas de saúde na América Latina tenha evitado a morte de mais de 1.200.000 de pessoas entre os anos de 2013 e 2014. Na visão da instituição, o subfinanciamento estatal é um problema do fornecimento à saúde universal. Em 2011, o gasto dos países da região era em torno de 4% do PIB nacional, bem abaixo da média dos países da OCDE (OPAS, 2017).

Frenk e Gómez-Dantés (2018) destacam dois grandes desafios enfrentados pelas políticas de saúde na América Latina: as necessidades de cuidados de saúde da população e como os sistemas de saúde estão lidando com esses problemas.

Os autores propõem uma classificação que divide os sistemas de saúde dos países latino-americanos em quatro grupos, considerando as dimensões de acesso da população aos serviços (aberto ou segregado) e o grau de interação (integrada ou separada) de três elementos principais: financiamento, prestação e administração. O primeiro grupo, denominado “público unificado”,

caracteriza-se pelo financiamento público e pela integração de todas as funções em uma única instituição, como observado nos sistemas de saúde de Cuba e Costa Rica. O segundo grupo, “contrato público”, também parte de financiamento público, mas separa o financiamento e a prestação de serviços, envolvendo uma variedade pouco coordenada e regulamentada de provedores públicos e privados, como é o caso do sistema de saúde brasileiro. No terceiro grupo, “modelo segmentado”, predominante na maioria dos países da América Latina, incluindo o México, envolve diferentes instituições que oferecem serviços de saúde de maneira diferente e desigual para diferentes grupos populacionais. O quarto grupo, “modelo privado atomizado”, caracteriza-se pela dispersão dos recursos financeiros, com o acesso dependendo do pagamento direto ou por meio de seguro de saúde privado. Embora nenhum país da região tenha implementado estritamente esse modelo, os autores argumentam que o modelo de *Instituciones de Salud Previsional* do Chile se baseia nessa estrutura (Frenk e Gómez-Dantés, 2018).

Laurell (2016) contribui com duas categorias distintas de sistemas de saúde na América Latina: um assegurado-mercantilizador e um sistema único e público de saúde. Países como Chile, Colômbia e México fazem parte do primeiro grupo. A crítica a esse modelo reside na falha em garantir um acesso universal e equitativo aos serviços de saúde, transformando a saúde em um campo de disputa por lucros.

No contexto brasileiro, o reconhecimento da saúde como direito é consolidado na sua integração à Constituição Federal de 1988, como direito fundamental. Os elementos constitutivos da saúde pública eram difusos entre pastas como assistência social e previdência, ficando restrita a trabalhadores. A partir de década de 1970, a luta da saúde como direito se intensifica conforme o movimento da Reforma Sanitária se solidifica, tendo como marco fundamental a realização da 8ª Conferência de Saúde em 1986, que asseguraria o surgimento do SUS e seus princípios basilares no texto constitucional (Santos, 2013; Laranja, 2018). Segundo Lenir Santos (2013:52), “o movimento da reforma sanitária brasileira pretende sempre estar vivo, como se a reforma da saúde pública nunca tivesse alcançado seus fins”. Sob o prisma da universalidade de cobertura, da integralidade da saúde, da participação social e da descentralização da gestão e da prestação, o Sistema Único de Saúde se firma como um dos principais sistemas de saúde do mundo, assegurando acesso à população distribuída no território nacional. Com uma teia complexa de atores e uma carta de serviços diversificada, o SUS resiste às pressões externas e internas para melhorar o perfil da saúde brasileira.

A forma de financiamento do SUS é pública, cuja competência é compartilhada entre os três níveis federativos (federal, estadual e municipal). A gestão e os serviços são descentralizados, assim, o município como menor entidade federativa representa um espaço importante na prestação de serviços e no contato com a sociedade. Com um território vasto e diverso, desde 2011 o SUS adota o sistema de regionalização da saúde, com o agrupamento de municípios que possuem características socioterritoriais em comum. Hoje, são 450 regiões de saúde que agrupam os 5.570 municípios e que dividem os 27 estados brasileiros. A regionalização tem sido uma estratégia de prestar melhor o serviço de saúde, já que os municípios possuem diferentes capacidades de gestão e não há necessidade de cada município atender a todos os níveis de complexidade de atenção. São três níveis de atenção: primária; secundária; e terciária. A Atenção Primária à Saúde (APS), também conhecida como atenção básica, representa a entrada do usuário no SUS, utilizando tecnologias de baixa densidade, que incluem o Programa de Saúde da Família e as Unidades Básicas de Saúde. No primeiro nível, ocorre o encaminhamento para atendimentos de média e alta complexidade. A atenção secundária (ASS) abrange os serviços de média complexidade, utilizando tecnologias mais densas em comparação com o primeiro nível, embora ainda não tão complexas quanto o terceiro nível, a atenção terciária (ATS), que inclui, por exemplo, cirurgias ambulatoriais. Por fim, a alta complexidade engloba ações e serviços de alta tecnologia e custo elevado, como os procedimentos hospitalares (Laranja, 2018; Santos, 2013; Gonçalves, 2014).

Assim, desde a promulgação da CF/88 e da Lei 8.088/90, a Lei do SUS, existe uma estratégia voltada para fortalecer a prestação da saúde em forma de atenção primária, promovendo uma política mais preventiva de prestação da saúde, focando, assim, na estratégia de saúde da família e na prestação de serviços da saúde focadas no território. Entretanto, a real implementação deste modelo é dificultada pela forte influência do modelo hospitalocêntrico, o errático financiamento da política de saúde e a disputa existente entre os interesses de prestação dos serviços de saúde público e privado (Santos, 2013; Gonçalves, 2014; Göttems et al., 2009).

O princípio da participação no SUS é altamente aplicado. A participação ativa da comunidade se concretiza por meio dos conselhos de saúde, presentes em diversos níveis de organização (municipal, regional, estadual e nacional), como parte integrante da gestão participativa do Sistema Único de Saúde (SUS). Além disso, a cada quatro anos, ocorrem as Conferências de Saúde, organizadas de forma ascendente: inicialmente as municipais, seguidas pelas regionais, estaduais e, por fim, a nacional. Embora não seja uma estratégia formal de participação social, vale ressaltar a natureza coletiva dos Comitês Intergestores, nos quais

representantes de gestores de cada nível se reúnem para o processo decisório (Paim et al., 2011; Laranja, 2018).

A criação de sistemas de saúde universais remonta a um passado recente, ainda no século XX, apesar do direito à saúde ser pauta dos movimentos revolucionários europeus ainda no século XVIII. As bases sociais para a implementação dos sistemas de saúde vêm com a promoção do *Welfare State* e da promoção dos direitos sociais. Entretanto, a onda de regimes autoritários atrasou a implementação destes sistemas ao redor do mundo. Na América Latina, as ditaduras nas décadas de 1960 e 1970 que incentivaram a privatização da saúde atrapalharam a implementação dos sistemas de saúde chileno, previsto em 1952, e cubano, em 1959 (Paim, 2019).

O Brasil foi um dos países que, nas lutas pela democracia, incluiu a democratização da saúde na agenda política por meio do movimento da Reforma Sanitária Brasileira (RSB) e da construção do Sistema Único de Saúde (SUS), estabelecido pela Constituição de 1988. Desse modo, foi o único país capitalista da América Latina que estabeleceu um sistema de saúde universal naquele contexto (Paim, 2019:16).

Na avaliação de Paim (2019), o avanço do neoliberalismo e da cultura de enxugamento do Estado e das políticas sociais impactou a saúde à realização de reformas que ameaçam os alicerces da saúde universal como direito. Antes, as questões de saúde eram conduzidas internacionalmente pelas diretrizes da OMS. Esse papel preponderante foi substituído pelas orientações de organizações de cunho mais econômico e financeiro, como o Banco Mundial e a OCDE. “O relatório do Banco Mundial de 1993 – ‘Investir em Saúde’ – ilustra esse movimento a ponto de uma diretora da OMS explicitar na Assembleia Mundial da Saúde o compromisso de, durante a sua gestão, estabelecer relações com o setor privado lucrativo” (PAIM, 2019:16).

As tentativas de desmonte com o enfraquecimento do sistema, a redução de financiamento e a abertura para o capital e o interesse privado levam ao que o médico chama de simulacro do SUS. “O fato concreto é que o SUS foi implantado, mas não se encontra consolidado” (Paim, 2018:1724). Essa eterna arena em disputa traz como pontos de sustentação, além do preceito constitucional de direito à saúde as entidades que lutam pela prestação universal, as instituições de ensino e pesquisas inseridas na sua estrutura, a descentralização que permite o contato com a população e aprimoramento local, a paixão e o compromisso dos trabalhadores da saúde e normas e pactuações que consolidam essas vontades e que sustentam programas que são referências mundiais. Como ameaças, pontua o individualismo emergente das sociedades contemporâneas em detrimento do coletivo, o interesse de depreciação do SUS

pelas empresas que fornecem saúde de forma privada (operadoras de plano, indústria farmacêutica), o enfraquecimento causado pelas práticas neoliberais, falta de planejamento ascendente, dificuldades na regionalização, o desprestígio aos profissionais da saúde através das terceirizações e a falta de sustentabilidade financeira e científica que deveria ser fornecida pelos poderes políticos que gera problemas de gestão, falta de capacidade técnica e excesso de burocratização (Paim, 2018).

5.1. Panorama da saúde brasileira

Como um país complexo e que contempla simultaneamente regiões isoladas e extremamente povoadas, prover o direito à saúde como serviço é um desafio. Segundo Pesquisa Nacional de Saúde (PNS) referente a dados coletados em 2019 realizada pelo IBGE, quase metade dos brasileiros (46,8%) indicaram a Unidade Básica de Saúde (UBS) como local geralmente procurado para realização de atendimento de saúde. Esse valor chega a ser maior nas regiões Norte (55,3%) e Nordeste (54,1%) do país. Somente 28,5% da população brasileira possuía plano de saúde em 2019, com as maiores taxas encontradas na região Sudeste (37,5%), Sul (32,8%) e Centro-Oeste (28,9%). Na perspectiva de renda, 2,2% das pessoas com rendimento até 1/4 do salário-mínimo tinham algum plano de saúde médico; por outro lado, 86,8% das que recebiam mais de 5 salários-mínimos mensais estavam cobertas por algum serviço de saúde suplementar médico. A pesquisa ainda aponta a atenção primária como a porta de entrada à prestação de serviços de saúde. Em 2019, eram mais de 110 milhões de pessoas cadastradas na Atenção Primária à Saúde. 17,3 milhões de brasileiros (10,73% das pessoas com mais de 18 anos no país) procuraram algum serviço da Atenção Primária (IBGE, 2020a, 2020b). “No Brasil, entre os usuários dos serviços de Atenção Primária à Saúde, 64,7% tinham rendimento domiciliar per capita inferior a 1 salário-mínimo à época, e 32,4% inseriam-se na faixa de 1 a 3 salários mínimos” (IBGE, 2020a:30).

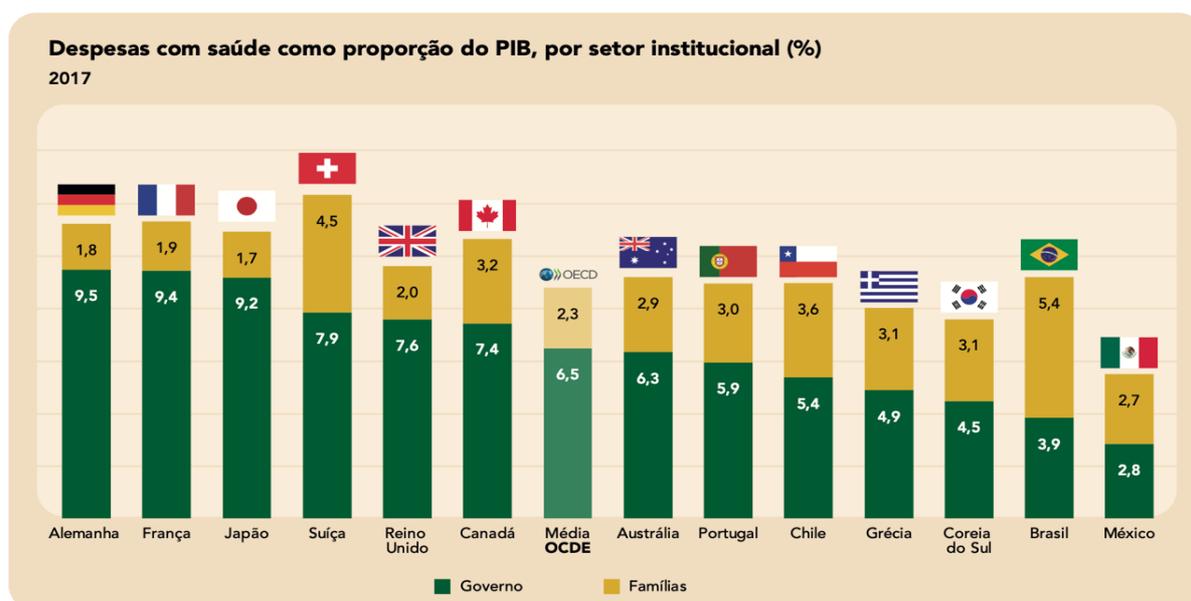
Em relação ao Programa Saúde da Família, criado pelo Ministério da Saúde em 1994, como forma de priorizar “as ações de prevenção, promoção e recuperação da saúde das pessoas, de forma integral e contínua” (IBGE, 2020b, p. 27), os números da última Pesquisa de Saúde entregam aspectos positivos. A Estratégia de Saúde da Família (ESF) representa o principal modelo de prestação de atenção primária de saúde do SUS, sendo um meio de promover a equidade na prestação dos serviços de saúde, bem como assegurar o direito à saúde à população brasileira (King, 2023). Além da população dar preferência ao atendimento nas UBSs em

relação às Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), 60% dos domicílios brasileiros em 2019 estavam cadastrados em alguma Unidade de Saúde de Família, tendo a maior quantidade de casas na região Norte (71,2%) e a menos na região Sudeste (51,9%). 38,4% dos domicílios cadastrados receberam visitas mensais de agentes comunitários. Em relação às PNSs passadas, proporcionalmente houve uma queda na quantidade de visitas, mas essa queda por ser atribuída ao aumento de domicílios cadastrados no programa (IBGE, 2020b). Renda é um fator que se coloca como fundamental para uma boa saúde.

O percentual de pessoas que autoavaliaram sua saúde como boa ou muito boa também aumenta conforme a renda desse conjunto de indivíduos se torna mais alta: entre população residente no Brasil sem rendimento ou até 1/4 do salário-mínimo, em 2019, 55,5% consideravam sua saúde como boa ou muito boa, ao passo que no grupo de rendimento per capita mais elevado da distribuição apresentada 86,4% daquele contingente tinham a mesma percepção (IBGE, 2020c, p. 28).

Os dados da Pesquisa Nacional de Saúde refletem a desigualdade regional e a desigualdade de renda. De acordo com o relatório Conta-Satélite de Saúde 2010-2017, divulgado pelo IBGE (2019), o gasto com saúde no período referente ao levantamento aumentou, em especial nos últimos anos do intervalo analisado. O gasto em saúde familiar e de entidades sem fins lucrativos no Brasil somado é maior que o gasto governamental, e este é bem menor em relação à média do bloco, como ilustrado abaixo, no gráfico 2.

Gráfico 2 – Gastos em saúde como proporção do PIB, por setor institucional



Fontes: 1. IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Contas Nacionais. 2. System of national accounts 2008. Nova York: United Nations, 2009. 662 p. Preparado sob os auspícios da Organização das Nações Unidas - ONU, Comissão Europeia - Eurostat, Fundo Monetário Internacional - FMI, Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico - OCDE e Banco Mundial. Disponível em: <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna2008.asp>. Acesso em: dez. 2019.

Fonte: IBGE, 2019, p. 2.

Costa e Lago (2020, p. 2) reforçam, levantando que “nas últimas duas décadas, o gasto privado de indivíduos e empresas em planos de saúde e pagamento direto tem se mantido acima do gasto público em saúde, distorcendo as decisões alocativas nacionais em infraestrutura”. Os dados reforçam que a manutenção e o aprimoramento do SUS é vital para o fornecimento dos serviços de saúde à maioria dos brasileiros, que dependem exclusivamente do sistema, como forma de promoção do desenvolvimento e da equidade e da redução das desigualdades sociais, regionais, raciais, classistas e de gênero. A inesperada vinda da pandemia do novo coronavírus neste início conturbado de década testou diferentes aspectos da vida cotidiana, da governança global, da interlocução entre atores, da capacidade de resposta de governos e da gestão, além de pôr à prova o fornecimento da saúde como direito e das fundações dos sistemas de saúde pelo mundo.

5.1.1. A pandemia de Covid-19: um divisor de águas na saúde pública

A pandemia de Covid-19 se firma como um dos grandes marcos históricos do século XXI. Passados 20 anos deste novo milênio, a instauração de uma sociedade pós-pandêmica, que convive – e conviverá – com a pandemia e seus efeitos por um bom tempo, é um divisor de águas multifacetado e transdisciplinar nas ciências. Não é só o uso de máscaras, novas formas de cumprimentos ou de relacionar e o distanciamento social que imperam as conversas cotidianas: um tópico recorrente e de grande interesse é a resposta dos governos e a sobrevivência dos sistemas de saúde diante deste cenário desencadeado pelo avanço desenfreado do Sars-Cov-2.

O vírus, que tem a sua origem atribuída à província de Wuhan, na China, em dezembro de 2019, rapidamente se espalhou pelo mundo. A então epidemia alcançou o status de pandemia pela OMS em 11 de março de 2020, quando os casos já eram registrados em todos os continentes. No início de abril de 2020, já eram um milhão de casos confirmados distribuídos em 171 países do mundo. A marca mundial de um milhão de mortos foi alcançada em 28 de setembro de 2020 (Gonzatto, 2020; Machado & Freitas, 2021). Em julho de 2021, apenas 15 países ainda não reportavam casos de Covid-19¹⁹: Ilhas Cook; Estados Federados da

¹⁹ A lista reúne países e territórios insulares que tiveram medidas eficazes de contenção, por conta das divisas territoriais marítimas. Para Hubbard (2021), há uma forte desconfiança que a Coreia do Norte e o Turcomenistão estivessem omitindo os dados reais sobre a doença em seus territórios.

Micronésia; Kiribati; Nauru; Niue; Ilhas Pitcairn (Reino Unido); Santa Helena (Reino Unido); Tokelau (Nova Zelândia); Tonga; Turcomenistão; Tuvalu; Vanuatu; Ilhas Marshall; e Ilhas Salomão (Hubbard, 2021).

No Brasil, este mais de um ano de pandemia foi marcado pela postura negacionista do governo federal, desarticulação entre esferas governamentais e momentos de desamparo público. A primeira morte de Covid-19 no Brasil foi divulgada em 17 de março de 2020, menos de um mês após a divulgação do primeiro caso, em 26 de fevereiro, ambos eventos na cidade de São Paulo. Em 09 de maio de 2020, o país já chegava à triste cifra de dez mil mortos pela Covid-19. Três meses depois, em 10 de agosto, já eram 100.000 mortes no Brasil (Gonzatto, 2020; Machado & Freitas, 2021; Boullosa *et al.*, 2021; Peduzzi, 2021).

A pandemia de Covid-19 escancarou o já existente quadro de existente no país, problema persistente e evidenciado no continente americano desde a década de 1990 (Peres *et al.*, 2021). No início de 2020, a (ainda) epidemia de Covid-19 encontrou países com deficiência na oferta de leitos de UTI e que possuem a distribuição destes leitos de forma desigual no território, segundo Costa e Lago (2020). Segundo estes pesquisadores, segundo os dados encontrados no DATASUS, em dezembro de 2019 somente 11 estados brasileiros (Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo) conseguiriam dispor de mais de 10 leitos de UTI por 100 mil habitantes se houvesse ocupação de 50% destes leitos. Considerando os setores público e privado de saúde no Brasil, a oferta média de leitos de UTI por 100 mil habitantes no SUS era de 13,6 leitos, enquanto os planos privados ofertavam 62,6 leitos de UTI por 100 mil pessoas seguradas. “A densidade média de leitos de UTI no setor de saúde complementar era 3,8 vezes superior à verificada no SUS” (Costa & Lago, 2020:4), com oferta mais discrepante no Maranhão, em Mato Grosso, no Pará, no Piauí, no Rio de Janeiro, em Rondônia e em Tocantins. O levantamento de Guimarães (2020) aponta que existiam, em março de 2020, de acordo com a Associação de Medicina Intensiva Brasileira, 14 leitos públicos de UTI para 49 leitos privados. Ainda, de acordo com a instituição, o Brasil dispunha de 45,8 mil leitos de UTI: 22,8 públicos e 23 mil na rede particular (Guimarães, 2020).

Conforme a pandemia se alastrava no continente europeu e nos Estados Unidos, ainda nos primeiros meses de 2020, havia uma preocupação de algumas autoridades brasileiras em se preparar para a iminente transmissão comunitária. Sem o fechamento de fronteiras, sem testagem em massa e sem políticas de rastreamento daqueles contaminados, os casos de transmissão endógena foram registrados ainda em março, tendo o Ministério da Saúde declarado

transmissão comunitária em todo o território brasileiro em 20 de março de 2020 (Valente, 2020).

Em meio a falas do Presidente da República diminuindo a gravidade da pandemia e da doença, a atuação dos Estados e do Distrito Federal para conter o avanço do vírus no território foi fundamental para evitar o colapso inicial do Sistema de Saúde brasileiro. No quadro 8 abaixo, é possível encontrar a cronologia das primeiras medidas adotadas pelas Unidades Federativas (UFs) como forma de conter o avanço do novo coronavírus. Inicialmente, fecharam-se escolas até se decretar, por parte dos governos das UFs, o funcionamento de apenas os serviços essenciais. O auge do isolamento social no período se deu em 22 de março, quando 62% da população ficou em casa. O objetivo das medidas de isolamento social foram preparar o SUS para não colapsar com as demandas oriundas da doença, como falava Luiz Henrique Mandetta, o primeiro Ministro da Saúde a enfrentar o cargo durante a pandemia (Agência Estado, 2020).

Quadro 8 – Primeiras medidas adotadas pelas UFs brasileiras no início da pandemia

Data da Medida (2020)	Unidade Federativa (UF)	Número de casos confirmados na UF (10/05)	Número de óbitos na UF (10/05/20)	Número de óbitos por 100 mil habitantes (10/05/20)	Número do Decreto Estadual ou Distrital
11/03	Distrito Federal	2.682	42	1,37	40.509
13/03	Goiás	1.093	47	0,66	9.633
13/03	Rio Grande do Norte	1.928	88	2,48	29.512
13/03	Tocantins	688	11	0,69	6.065
15/03	Minas Gerais	3.237	119	0,55	47.886
16/03	Acre	1.447	41	4,58	5.465
16/03	Amazonas	12.599	1.004	23,86	42.061
16/03	Bahia	5.558	202	1,35	19.529
16/03	Ceará	16.692	1.114	12,12	33.510
16/03	Mato Grosso	529	18	0,51	407
16/03	Mato Grosso do Sul	362	11	0,39	15.391
16/03	Pará	7.256	652	7,50	609
16/03	Paraná	1.835	109	0,94	4.230
16/03	Rio Grande do Sul	2.542	97	0,84	55.118
16/03	Rondônia	1.302	43	2,39	12.254
17/03	Alagoas	2.258	126	3,75	69.527
17/03	Amapá	2.613	72	8,35	1.377
17/03	Espírito Santo	4.599	181	4,45	4.599
17/03	Pernambuco	13.275	1.047	10,88	48.822
17/03	Santa Catarina	3.429	65	0,89	515
19/03	Piauí	1.278	42	1,27	18.901
20/03	Paraíba	2.341	135	3,34	40.135
21/03	Maranhão	7.599	379	5,32	35.677
22/03	Roraima	1.290	21	3,37	28.635
22/03	São Paulo	45.444	3.709	8,01	64.881
24/03	Sergipe	1.771	34	1,46	40.567
27/03	Rio de Janeiro	17.062	1.714	9,86	47.006

Fonte: elaboração própria, com dados de leismunicipais.com.br e brasil.io.

Com a falta de um apoio coordenado com o governo central, pouco a pouco os governos locais foram cedendo às pressões dos interesses empresariais e populacionais de reabertura de comércios, o que fez com que a mobilidade do vírus acompanhasse este processo. A pressão popular é um reflexo da desinformação e do desemprego. Com falta de políticas – ou políticas insuficientes – de apoio à pequenos comerciantes e a famílias em situação de vulnerabilidade, a informalidade foi uma saída encontrada por muitos brasileiros²⁰. Nesta esteira, segundo o Relatório Luz da Sociedade Civil Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável (GTSCA2030, 2021), 113 milhões de pessoas (quase 60% da população) se encontrava em situação de insegurança alimentar em 2020, um dado alarmante de aumento de 28% em relação a 2018.

A preocupação do fornecimento de serviços de saúde de forma acessível tem sido real na pandemia. Nos Estados Unidos, onde não há um sistema de saúde público, somente a vacina e os testes para Covid-19 são ofertados de forma gratuita. Para os casos de hospitalização e internação, as contas podem chegar a valores estarrecedores. Para aqueles que possuem cobertura de plano de saúde, o custo individual de coparticipação é menor, mas ainda preocupante aos assegurados, principalmente porque os planos pararam de cobrir 100% dos custos hospitalares de Covid-19 em 2021 com o avanço da vacinação no país (La Ganga, 2021; Rowland, 2021). Para aqueles que não possuem plano de saúde, estima-se um gasto médio de US\$73.300 com hospitalização (Phillips, 2021). Enriquez (2021) conta a história de Casey Gray, que, depois de se recuperar de um coma causado por Covid-19, recebeu em casa uma conta de 3.4 milhões de dólares. Com os abatimentos do hospital, o valor foi reduzido para 900 mil dólares e, com o seguro, sua participação ainda será de 10.000 dólares, mais de cinquenta e três mil reais (R\$ 53.000). De acordo com um estudo divulgado em maio de 2021 da *Robert Wood Johnson Foundation* e da *Harvard T. H. Chan School of Public Health*, mais de 70% dos estadunidenses acreditam que os gastos federais do país com saúde pública devem aumentar para melhorar a oferta e 72% acham que o gasto com saúde pública é importante.

Além dos problemas narrados acima, é importante o adendo de que não só a Covid-19 foi um fator que levou as pessoas a recorrerem os sistemas de saúde nos últimos tempos. Além

²⁰ Segundo a Agência Senado (2020), mais de 50% dos micro e pequenos empresários recorreram ao auxílio do governo federal destinado a este setor, porém apenas 22% dos solicitantes (15% do total da categoria) conseguiu obtê-lo. O desemprego atingia a 14,1 milhões de brasileiros e a informalidade representava 38% das pessoas ocupadas (Brasil Econômico, 2020). Ainda, o auxílio emergencial do governo federal foi insuficiente para manter as pessoas em casa (Balthazar, 2020).

do tratamento da enfermidade, médicos e especialistas acompanharam as complicações a longo prazo dela oriundas, enfrentam agora os impactos na saúde mental das pessoas e ainda esperam uma quarta onda médica, de retomada de tratamentos e acompanhamentos de doenças que foram interrompidos com a pandemia e com a suspensão de diversos serviços de atenção primária.

Segundo o grupo que analisou o desempenho do Brasil para a realização dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030), em relação ao ODS 3, de Saúde e bem-estar, que possui o objetivo de assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todas e todos, em todas as idades, o Brasil não apresentou nenhuma melhoria. Na avaliação do Grupo, das treze metas²¹ que compõem o ODS 3, seis metas tiveram retrocesso (3.1, 3.2, 3.7, 3.9, 3.b e 3.d), enquanto três metas estão ameaçadas de retrocesso (3.3, 3.5 e 3.8), três metas tiveram progresso insuficiente (3.6, 3.a e 3.c) e uma está estagnada, sem avanço ou retrocesso (3.4) (GTSCA2030, 2021).

A pandemia de Covid-19 foi um grande divisor de águas quando se trata de saúde e do direito à saúde em todo o mundo. Novos desafios ainda estão por vir de uma pandemia que não tem previsão para terminar. Nesta nova normalidade, a saúde ofertada como serviço público foi fundamental para que não houvesse o extermínio de comunidades inteiras que de outra forma

²¹ Meta 3.1: até 2030, reduzir a taxa de mortalidade materna global para menos de 70 mortes por 100.000 nascidos vivos. Meta 3.2: até 2030, acabar com as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos, com todos os países objetivando reduzir a mortalidade neonatal para pelo menos 12 por 100.000 nascidos vivos e a mortalidade de crianças menores de 5 anos para pelo menos 25 por 1.000 nascidos vivos. Meta 3.3: até 2030, acabar com as epidemias de AIDS, tuberculose, malária e doenças tropicais negligenciadas, e combater a hepatite, doenças transmitidas pela água e outras doenças transmissíveis. Meta 3.4: até 2030, reduzir em um terço a mortalidade prematura por doenças não transmissíveis via prevenção e tratamento, e promover a saúde mental e o bem-estar. Meta 3.5: reforçar a prevenção e o tratamento do abuso de substâncias, incluindo o abuso de drogas entorpecentes e uso nocivo de álcool. Meta 3.6: até 2020, reduzir pela metade as mortes e os ferimentos globais por acidentes em estradas). Meta 3.7: até 2030, assegurar o acesso universal aos serviços de saúde sexual e reprodutiva, incluindo o planejamento familiar, informação e educação, bem como a integração da saúde reprodutiva em estratégias e programas nacionais. Meta 3.8: atingir a cobertura universal de saúde, incluindo a proteção do risco financeiro, o acesso a serviços de saúde essenciais de qualidade e o acesso a medicamentos e vacinas essenciais e seguros, eficazes, de qualidade e a preços acessíveis para todos. Meta 3.9: até 2030, reduzir substancialmente o número de mortes e doenças por produtos químicos perigosos, contaminação e poluição do ar e água do solo. Meta 3.a: fortalecer a implementação da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco em todos os países, conforme apropriado. Meta 3.b: Apoiar a pesquisa e o desenvolvimento de vacinas e medicamentos para as doenças transmissíveis e não transmissíveis; que afetam principalmente os países em desenvolvimento, proporcionar o acesso a medicamentos e vacinas essenciais a preços acessíveis, de acordo com a Declaração de Doha, que afirma o direito dos países em desenvolvimento de utilizarem plenamente as disposições do acordo TRIPS sobre flexibilidade para proteger a saúde pública e, em particular, proporcionar o acesso a medicamento para todos. Meta 3.c: aumentar substancialmente o financiamento da saúde e o recrutamento, desenvolvimento e retenção do pessoal de saúde nos países em desenvolvimento, especialmente nos países menos desenvolvidos e nos pequenos Estados insulares em desenvolvimento. Meta 3.d: reforçar a capacidade de todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, para o alerta precoce, redução de riscos e gerenciamento de riscos nacionais e globais de saúde.

não teriam acesso à saúde, mesmo que esta seja ofertada de forma insuficiente. A situação de calamidade pública mundial testou de forma ostensiva os serviços públicos dos países e a opinião popular da oferta de direitos em forma de serviços públicos parece estar em alta. Com isso, as questões de gestão e governança reaparecem no centro do debate enquanto novos caminhos gerados pelo surgimento de novas ferramentas, tecnologias e instrumentos baseados em inovadoras filosofias se colocam à disposição.

A gestão pública é um processo dinâmico, que se reinventa a cada dia e que precisa de oxigenação para se adequar às demandas sociais, aos arranjos locais e ao equilíbrio dos interesses dos diferentes atores. Que este novo momento seja um ponto de reestruturação – para melhor – de acesso ao direito de se viver bem.

Neste diapasão, o SUS e a política de saúde brasileira estiveram em destaque nestes últimos dois anos, acompanhando o desenvolvimento da pandemia e a resposta dos serviços de saúde. Como reflexo, os problemas estruturais do SUS, como problemas de gestão, de financiamento, de coordenação, comunicação com outros atores e fragmentação da atenção também foram evidenciados. Em teoria, o SUS apresenta uma constituição forte, fornecendo a saúde como direito fundamental e com uma base legislativa que assegure a sua existência. Entretanto, na prática, o resultado das constantes disputas de poder e da influência do lobby da saúde privada é o enfraquecimento do SUS. Sua deterioração, então, é um projeto político, econômico e midiático, que afeta a vida de milhões de brasileiros.

5.2. A construção do Distrito Federal e de sua política de saúde

O Distrito Federal possui uma história de formação muito peculiar, que reflete a forma com que os serviços de saúde foram estruturados. O Distrito Federal abrange a capital federal, Brasília, e, desde a Constituição Federal de 1988, se constitui como um ente federado de natureza dual. Ou seja, possui as prerrogativas federativas de estado e município, já que é um território indivisível. O executivo do DF é exercido pelo Governo do Distrito Federal (GDF) e a parte legislativa fica a cargo da Câmara Legislativa do DF (CLDF), e é onde se encontra a sede da União (governo federal), o que enseja a transferência de recursos da União para o DF, tanto por ser ente federativo quanto por ser o Distrito Federal. A única cidade do DF é Brasília, que é dividida em Regiões Administrativas (RAs), com administradores escolhidos pelo governador do DF. Assim sendo, o Distrito Federal só possui uma competência executiva, o seu governo (Laranja, 2018).

Apesar dos antigos planos de construção da capital para o centro do Brasil ainda no período colonial, a capital federal foi construída rapidamente, como proposta de Juscelino Kubitschek, presidente do Brasil entre 31 de janeiro de 1956 a 31 de janeiro de 1961, como forma de fomentar o desenvolvimento da região central do Brasil e trazendo mais segurança ao governo central, que estava localizado na cidade do Rio de Janeiro. A “Capital do Futuro” foi construída do zero entre setembro de 1956 e 1960, sendo fundada formalmente em 21 de abril de 1960, e atraiu milhares de trabalhadores e imigrantes de diferentes regiões do Brasil, que vieram atrás de novas oportunidades. Em 1960, a população do DF era de 141.742 habitantes. Em 1970, a população era de 546.015 pessoas. Em 1980, a população do DF já era de 1.203.333 pessoas. Em 1991, a população atingiu a marca de 1.598.415 pessoas; em 2000, eram 2.043.169 habitantes; em 2010, eram 2.570.160 pessoas. A estimativa de crescimento populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para a população do DF para 2021 era de 3.091.667 habitantes. Entretanto, o censo populacional realizado em 2022 levantou uma população de 2.817.381 pessoas. Com essa rápida transformação e a chegada descontrolada de milhares de pessoas, Brasília passa por problemas sociais e de moradia desde sua construção, antes da sua fundação, que se converteram em problemas públicos que perduram até hoje. Enquanto o Plano Piloto, que representa o que hoje é conhecida informalmente como Brasília, foi construída, planejada e estruturada para ser uma cidade organizada, o seu arredor, que constituíram as cidades-satélites (hoje conhecidas como as demais Regiões Administrativas), foram crescendo de forma desordenada e sem a devida estrutura (Codeplan, 2021; IBGE, 2023; Negret F., 2018). Essa dinâmica desordenada de crescimento fez com que os fluxos migratórios dentro do próprio DF se constituíssem em um Plano Piloto como o centro e as demais cidades satélites (hoje RAs) como periferias (Cruz et al., 2020).

Hoje, o DF compreende a 35 Regiões Administrativas²², com uma população de quase 3 milhões de habitantes. O Distrito Federal é a UF mais rica do Brasil, com o maior PIB *per capita* (IBGE, 2023), porém, a mais desigual, com a maior segregação de renda do mundo (OECD, 2018b). O reflexo disso é a existência da maior favela do país (Sol Nascente) dentro do território do DF, com 32.081 domicílios, passando a favela da Rocinha, no Rio de Janeiro. O DF ocupa o 5º lugar no ranking de maior Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

²² Em ordem numérica: Plano Piloto, Gama, Taguatinga, Brazlândia, Sobradinho, Planaltina, Paranoá. Núcleo Bandeirante, Ceilândia, Guará. Cruzeiro, Samambaia, Santa Maria, São Sebastião, Recanto das Emas, Lago Sul, Riacho Fundo, Lago Norte, Candangolândia, Águas Claras, Riacho Fundo II, Sudoeste/Octogonal, Varjão, Park Way, SCIA, Sobradinho II, Itapoã, SIA, Vicente Pires, Fercal, Sol Nascente/Pôr do Sol, Arniqueira, Arapoanga e Água Quente.

(Ideb) – Anos iniciais do ensino fundamental (rede pública), e o 8º no ranking do Ideb – Anos finais do ensino fundamental (rede pública). O rendimento nominal mensal domiciliar per capita do DF (2023) é o maior do Brasil, com uma média de R\$ 3.357, ou seja, duas vezes maior que o salário mínimo vigente em 2024²³ e maior que o rendimento médio mensal real domiciliar per capita nacional de 2022, que foi de R\$ 1.586, e do Centro-Oeste, que foi de R\$ 1.857, segundo a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD) Contínua. O DF é a quarta UF mais desigual do país, com, de acordo com a PNAD contínua de 2021, Índice de Gini de 0,566, enquanto a média nacional, em 2022, foi de 0,518 e o índice da região Centro-Oeste foi de 0,493. Ainda, segundo o censo realizado em 2022, o DF possui o maior IDH do país, atingindo a nota de 0,814 (IBGE, 2023; Albernaz, 2023; Britto, 2023). A distribuição das RAs no DF pode ser vista na figura 12 abaixo.

Figura 12 – Mapa das Regiões Administrativas do Distrito Federal

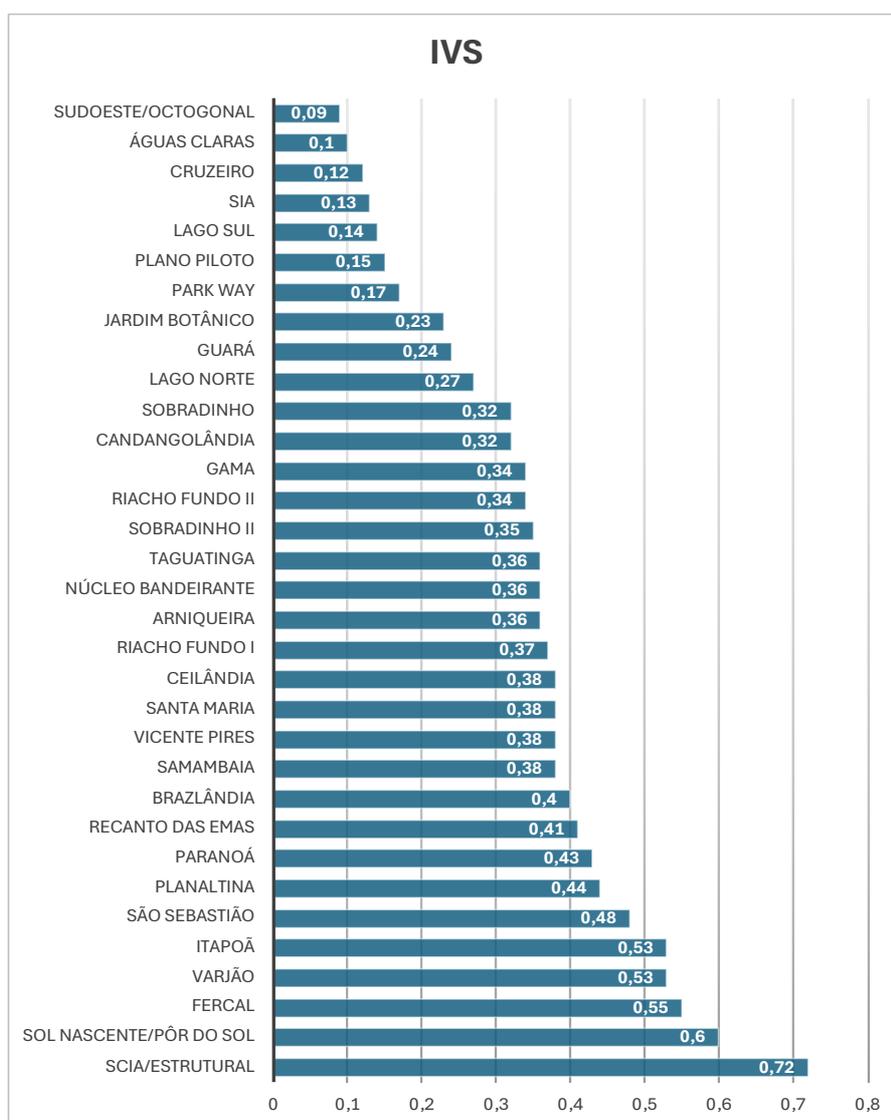


Fonte: Contribuidores da Wikipedia, 2024.

²³ O salário mínimo do Brasil em 2024 foi reajustado para R\$ 1.412. Ou seja, o rendimento nominal mensal domiciliar per capita do DF em 2024 é pelo menos 2,37 vezes maior que o salário mínimo brasileiro.

Importante notar que as Regiões Administrativas de Arapoanga e Água Quente (RAs XXXIV e XXXV, respectivamente) foram criadas em 21 de dezembro de 2022. Por sua juventude, muitas análises sobre as RAs do DF não contam com os dados específicos das RAs supracitadas. É o caso do Índice de Vulnerabilidade Social (IVS), um indicador criado pela Codeplan e pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do DF (SEDUH-DF). O IVS avalia a vulnerabilidade social das RAs a partir de uma cesta de indicadores que são divididos em 4 dimensões: infraestrutura e ambiência urbana; capital humano; renda e trabalho; e habitação (Codeplan, 2020). O cálculo do IVS em 2020 revela a questão da desigualdade existente no território do DF, como pode ser visto no gráfico 3 abaixo:

Gráfico 3 – Índice de Vulnerabilidade Social das Regiões Administrativas do DF em 2020



Fonte: adaptado de Codeplan, 2020.

O território físico do Distrito Federal está localizado dentro do estado de Goiás, no Centro-Oeste brasileiro. A fundação de Brasília e seu crescimento desordenado e maior que o previsto fez com que o entorno do DF também fosse polarizado em favor da nova capital. Neste sentido, existem duas observações que necessitam ser feitas.

A partir da promulgação da Lei Complementar nº 94, de 1998, existe a Rede Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e do Entorno (Ride), que, desde 2018, é composta por 32 municípios dos estados de Goiás e Minas Gerais, além do DF²⁴. A Ride é uma tentativa de fortalecer e integrar a região, a partir da existência de uma metrópole, sendo considerada uma região administrativa que visa o desenvolvimento econômico da região. De fato, Brasília hoje constitui uma metrópole, mas que, de acordo com o Estatuto das Metrôpoles (Lei nº 13.089/2015), não pode legalmente ser uma. Isso porque a Constituição Federal de 1988 não permite a criação de uma região metropolitana para Brasília e, assim, o Estatuto prevê somente a participação de estados e municípios na governança metropolitana, não inserindo o DF dentre as possibilidades de arranjo. Houve intento de alteração da Lei, que foi vetado.

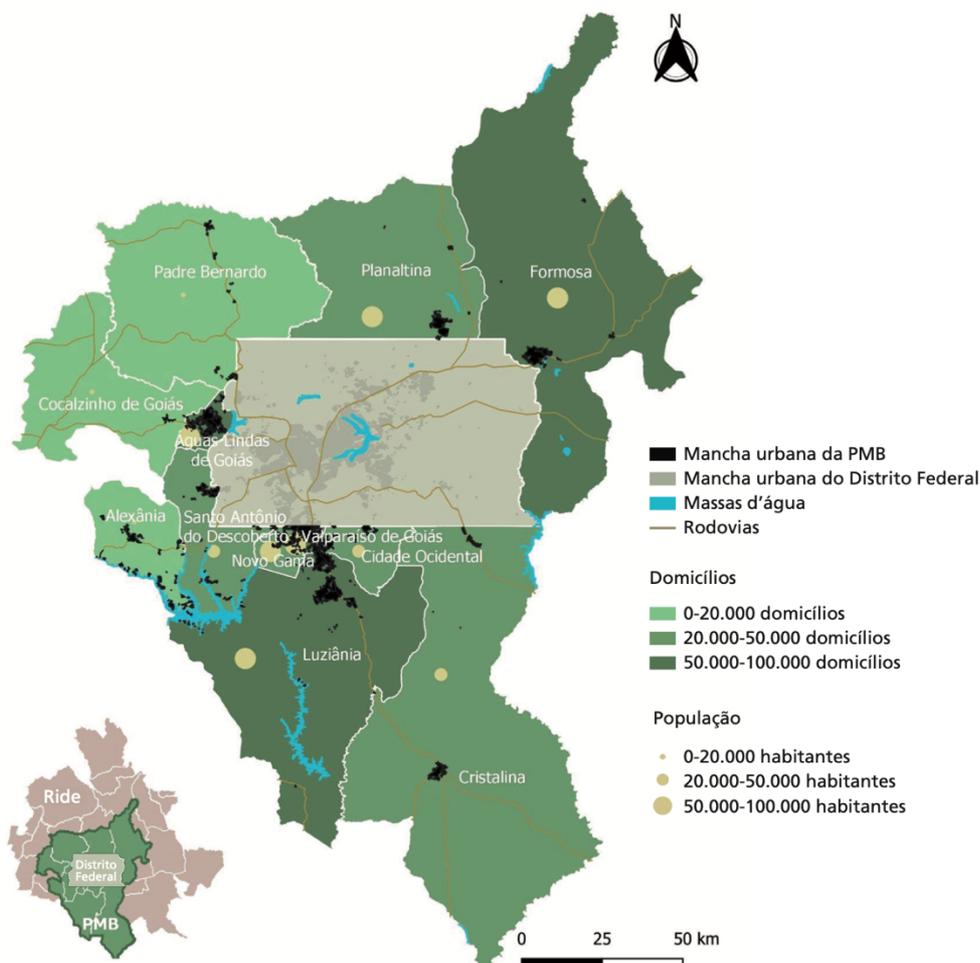
A Ride, assim, difere das regiões metropolitanas. Primeiro, porque se volta ao puro desenvolvimento econômico, enquanto as regiões metropolitanas prezam por um desenvolvimento integrado, pois as regiões metropolitanas e o próprio estatuto foram criados para ajudar no planejamento de serviços comuns. Segundo, por conter o DF na sua composição, a Ride atrapalha a formação de uma área metropolitana com arranjo interfederativo, pois pela impossibilidade de sua constituição legal, não existem transferências nem repasses de recursos, além de faltar uma articulação voltada para uma governança interfederativa de interesse comum. Terceiro, a Ride, por seu tamanho e dinâmica de fluxo de pessoas e serviços, é composta por uma área metropolitana e por uma área de influência do DF, mas que não constitui exatamente a região metropolitana de Brasília (Martins et al., 2022; Sampaio et al., 2021).

Apesar da proibição legal, Brasília, que ocupa hoje o posto de terceira maior cidade do Brasil, inegavelmente possui uma região metropolitana. Assim, desde 2014, a Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), hoje Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito

²⁴ A Ride, desde 2018, é, por lei, composta pelo Distrito Federal, pelos Municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Alto Paraíso de Goiás, Alvorada do Norte, Barro Alto, Cabeceiras, Cavalcante, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Flores de Goiás, Formosa, Goianésia, Luziânia, Mimoso de Goiás, Niquelândia, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, São João d'Aliança, Simolândia, Valparaíso de Goiás, Vila Boa e Vila Propício, no Estado de Goiás, e de Arinos, Buritis, Cabeceira Grande e Unai, no Estado de Minas Gerais.

Federal (IPEDF), considera a existência da Área Metropolitana de Brasília (AMB), constituída pelo DF e os 12 municípios que constituem a Periferia Metropolitana de Brasília (PMB), por conta da dinâmica que existe no território, especialmente de acordo com os fluxos de pessoas existentes entre os municípios goianos limítrofes e o DF. É importante notar que existe uma grande desigualdade entre o DF e a PMB, com uma grande heterogeneidade dos municípios que a constitui. Por exemplo, o PIB do entorno está abaixo da média nacional, enquanto o DF detém o maior PIB *per capita* do país. Os problemas de constituição da AMB demonstram a necessidade de uma governança metropolitana efetiva, com articulação entre políticas setoriais que, no momento, não são consolidadas (Sampaio et al., 2021; Martins et al., 2024). A Área Metropolitana de Brasília e suas características demográficas podem ser vistas na figura 13, abaixo.

Figura 13 – Mapa da Área Metropolitana de Brasília



Fonte: Martins et al., 2024, p. 66.

Dos 10 anos de existência da AMB, houve uma mudança do perfil de fluxo de pessoas, o que indica o fortalecimento desses municípios em termos de desenvolvimento local, crescimento da economia local e fortalecimento da prestação de serviços públicos. Para atuar em conjunto com os municípios que compõem a PMB e da Ride, o DF estabelece acordos horizontais formados com os governos estaduais. Também é importante notar que em 2023, através da Lei Complementar n. 181, de 4 de janeiro de 2023, o estado de Goiás criou a Região Metropolitana do Entorno do Distrito Federal (RME), abrangendo 11 municípios: Águas Lindas de Goiás, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina de Goiás, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás. A existência da RME permite trabalhar de forma mais efetiva a governança interfederativa desses municípios, o que permite maior integração entre eles e o fortalecimento da prestação de serviços públicos voltados para atender, de maneira mais efetiva, a população que vive no entorno do DF.

Em relação ao histórico da organização da política de saúde no DF, Göttems et al. (2019) explicam que nos primeiros anos da fundação do DF, a saúde foi pensada para ser universal, já que não existia outro provedor, público ou privado, da saúde na região, com a administração central, desde 1966, da Fundação Hospitalar do Distrito Federal (FHDF), como parte do plano de saúde Bandeira Mello, ainda de 1960. Com a declaração de Alma Ata (OMS, 1979), foi criado o plano de saúde do médico Jofran Frejat, inspirado no *National Health System* (NHS) inglês, que estimulada uma estratégia de serviço de saúde fundamentado nos cuidados primários. A criação da Secretaria de Saúde do Distrito Federal (SES-DF) ocorreu em 1981, com gestão compartilhada da saúde com a FHDF até 1999: enquanto a SES-DF era responsável pela formulação das políticas de saúde, a FHDF cuidava da execução e da operação das atividades. A política de saúde do DF entre 1995 e 2002 focou na ampliação da rede de cobertura da APS. Em 2000, houve a desativação da FHDF, cujas competências foram transferidas para a SES-DF, e a criação do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), que reúne recursos do governo federal para temas de segurança pública (integral) e de saúde e educação (parciais). Entre 2009 e 2010, ocorreu a primeira experiência do DF de gestão da saúde terceirizada, através de Organização Social de Saúde (OSS), protagonizada pela Real Sociedade Espanhola de Beneficência (RSEB), que cuidou da gestão do Hospital Regional de Santa Maria (HRSM). A experiência com a RSEB foi terminada em 2010 pois não houve vantagens significativas em termo de redução de custos, além de haver grande dificuldade de

fiscalização do contrato de execução. Em 2010, houve também a criação do Programa de Descentralização Progressiva das Ações de Saúde (PDPAS), que visava dar mais autonomia de gestão aos gestores das Unidades de Saúde e das Regiões de Saúde, através de repasses diretos às unidades para compra de materiais, melhoria das instalações e contratos de serviços. Entre 2011 e 2018, foram criadas “superintendências responsáveis pela gestão das redes de saúde em da um desses territórios e a contratualização de metas e resultados entre as Superintendências das Regiões de Saúde e a Administração Central da SES-DF” (Göttems et al., 2019, p. 2003-2004). Em 2017, o hospital de atenção terciária, o Hospital de Base, foi transformado em Serviço Social Autônomo (SSA), transformando-se em Instituto Hospital de Base (IHBDF). O modelo de APS foi transformado em duas linhas: atuação das Unidades Básicas de Saúde (UBS), com prestação de atendimentos e encaminhamentos de especialidades; e a Estratégia de Saúde da Família (ESF), com atuação em quase todas as RAs, atendendo às áreas de maior vulnerabilidade social do DF (Göttems et al., 2009; Göttems et al., 2019).

Desde 2016, há uma intenção do Governo do Distrito Federal (GDF) em fortalecer a ação conjunta da APS com as UPAS, a partir da contratação de OSSs, como aconteceu com outros municípios brasileiros. Entretanto, essa ideia não prosperou na Conselho de Saúde do DF (CSDF), que decidiu por limitar a ação de entidades, tanto públicas como privadas, na gestão das UPASs, se justificada a necessidade (Göttems et al., 2019).

Foi a Lei nº 5.899/2017 que criou o IHBDF, que teve seu nome alterado, em 2019, para Instituto de Gestão Estratégica de Saúde do Distrito Federal (IGES-DF), mantendo sua natureza de SSA. Segundo o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) (Brasil, 2015, p. 65), o SSA “é um modelo de gerência (e não uma forma jurídica) criado na década de 1940, consistente com a visão corporativa de Estado introduzida pelo Estado Novo²⁵”. O SSA é uma entidade de direito privado com natureza paraestatal prevista em Lei. São regidas pelo direito privado, com exceção da destinação dos recursos, que são públicos, ficando não condicionadas às normas que regem a administração pública. “Essa modalidade de entidade paraestatal pode ser instituída com a finalidade de auxiliar o Estado a cumprir suas obrigações e não para exercer competência estatal” (Brasil, 2015, p. 69). São entendidas como uma colaboração entre sociedade e governo: “a atividade exercida pela entidade paraestatal não se configura como

²⁵ O Estado Novo foi o período ditatorial da Era Getúlio Vargas, que perdurou no Brasil entre 1937 e 1945. Sob a justificativa de impedir a tomada do poder pelos comunistas, o período é marcado por uma grande censura e com a concessão de direitos trabalhistas.

serviço público e sim como atividade de interesse público e não deve substituir a ação estatal direta, mas complementá-la” (Brasil, 2015, p. 70-71).

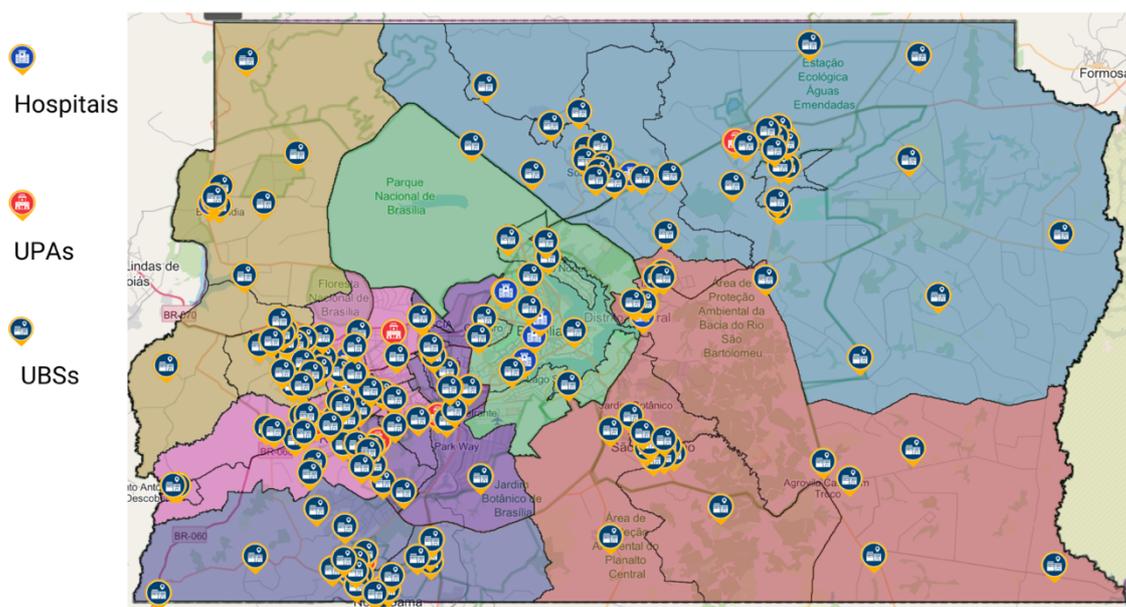
Atualmente, além de fazer a gestão do Hospital de Base do Distrito Federal, o IGES-DF também faz a gestão do Hospital Regional da Santa Maria e de todas as Unidades de Pronto Atendimento (UPAs). Assim, a gestão da saúde no Distrito Federal fica dividida entre a Secretaria de Saúde do (SES-DF) e o IGES-DF.

O DF possui sete Regiões de Saúde (SRS), com uma superintendência cada. A Região de Saúde Central, cor verde no mapa da figura 14, é responsável pela saúde de Asa Sul, Asa Norte, Cruzeiro, Lago Norte, Varjão e Vila Planalto. A Região de Saúde Centro-Sul (cor roxo escuro), compreende as RAs de Candangolândia, Estrutural, Guará, Park Way, Núcleo Bandeirante, Riacho Fundo I, Riacho Fundo II, SIA e SCIA. A Região de Saúde Norte (cor azul) abrange as RAs de Planaltina, Sobradinho, Sobradinho II e Fercal. A Região de Saúde Sul (cor lilás), compreende as RAs de Gama e Santa Maria. A Região de Saúde Leste (cor vermelha) abrange os territórios de Paranoá, Itapoã, São Sebastião, Jardim Botânico e Jardins Mangueiral. A Região de Saúde Oeste (cor amarela) corresponde as RAs de Brazlândia e Ceilândia. Por fim, a Região de Saúde Sudoeste (cor rosa) abrange as RAs de Águas Claras, Recanto das Emas, Samambaia, Taguatinga e Vicente Pires. Atualmente, a rede pública de saúde do DF é composta por 175 UBSs, 13 UPAs²⁶ e 16 hospitais²⁷, distribuídas como no mapa apresentado na figura 14 abaixo.

²⁶ Brazlândia, Ceilândia, Ceilândia II, Gama, Núcleo Bandeirante, Paranoá, Planaltina. Recanto das Emas, Riacho Fundo II, Samambaia, São Sebastião, Sobradinho e Vicente Pires.

²⁷ Hospital de Base do Distrito Federal, Hospital de Apoio de Brasília, Hospital Materno Infantil Dr. Antônio Lisboa (HMIB), Hospital da Criança de Brasília (HCB), Hospital São Vicente de Paulo, Hospital Regional da Asa Norte (HRAN), Hospital Regional de Brazlândia, Hospital Regional de Ceilândia; Hospital Regional do Gama; Hospital Regional do Guará; Hospital Regional da Região Leste (Paranoá), Hospital Regional de Planaltina, Hospital Regional de Santa Maria; Hospital Regional de Samambaia; Hospital Regional de Sobradinho e Hospital Regional de Taguatinga.

Figura 14 – Mapa de distribuição da rede pública de saúde do DF



Fonte: SES-DF, 2023.

Em relação à composição de cada Região de Saúde, a tabela 5 a seguir mostra sua composição populacional, domicílios, quantidade de moradores por domicílio, renda domiciliar per capita e índice de Gini.

Tabela 5 – População, renda domiciliar e índice de Gini, por Região de Saúde do Distrito Federal, 2021

Região de Saúde	População	Domicílios	Morador por Domicílio	Renda Domiciliar per capita	Índice de Gini
Central	332.646	128.029	2,6	6.489,04	0,39
Centro-Sul	417.678	130.649	3,20	2.761,06	0,41
Leste	307.248	91.150	3,37	1.082,70	0,39
Norte	348.161	100.782	3,45	1.434,37	0,44
Oeste	499.443	154.633	3,23	1.285,55	0,42
Sudoeste	837.404	273.560	3,06	2.709,66	0,44
Sul	268.301	85.009	3,16	1.638,17	0,43
Distrito Federal	3.010.881	963.812	3,12	3.001,53	0,43

Fonte: SES-DF, 2023, p. 30.

Correlacionando as Regiões de Saúde com o Índice de Vulnerabilidade Social, observa-se que a SRS Central possui IVS médio de 0,21; A SRS Centro-Sul possui IVS médio de 0,33;

a SRS Leste possui IVS médio de 0,41; a SRS Norte possui IVS médio de 0,41; a SRS Oeste possui IVS médio de 0,46; a SRS Sudoeste possui IVS médio de 0,33; e a SRS Sul possui IVS médio de 0,36²⁸. Sendo assim, a Região de Saúde Oeste (Brazlândia, Ceilândia e Sol Nascente/Pôr do Sol) é a região com maior vulnerabilidade social.

Em relação a um panorama geral do uso dos serviços de saúde da população do DF, de acordo com a PDAD de 2021, 32,5% da população possui acesso a plano de saúde privado. Dos entrevistados, 43,4% dos entrevistados informaram ter usado uma UBS como último serviço de saúde utilizado, seguido de consulta particular (13%). Desses atendimentos, 34,9% dos atendimentos foram por motivo de doença, seguido por vacinação (32,4%) e prevenção (7,3%), e a maior parte foi realizada no Plano Piloto (19,4%), seguido por atendimento na Ceilândia (13,8%) e em Taguatinga (13,4%) (Codeplan, 2022).

Em 2013, a Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílio (PMAD) identificou que 45,03% das pessoas que viviam na PMB trabalhavam no DF, com mais de 1/3 da população usando os serviços de saúde do DF. Já em 2019/2020, a PMAD levantou que a quantidade de pessoas da PMB trabalhando no DF tinha caído para 36,14%, e que 79,92% das pessoas usavam o serviço de saúde do próprio município, com somente 17,92% da população usando a rede de serviços de saúde do DF.

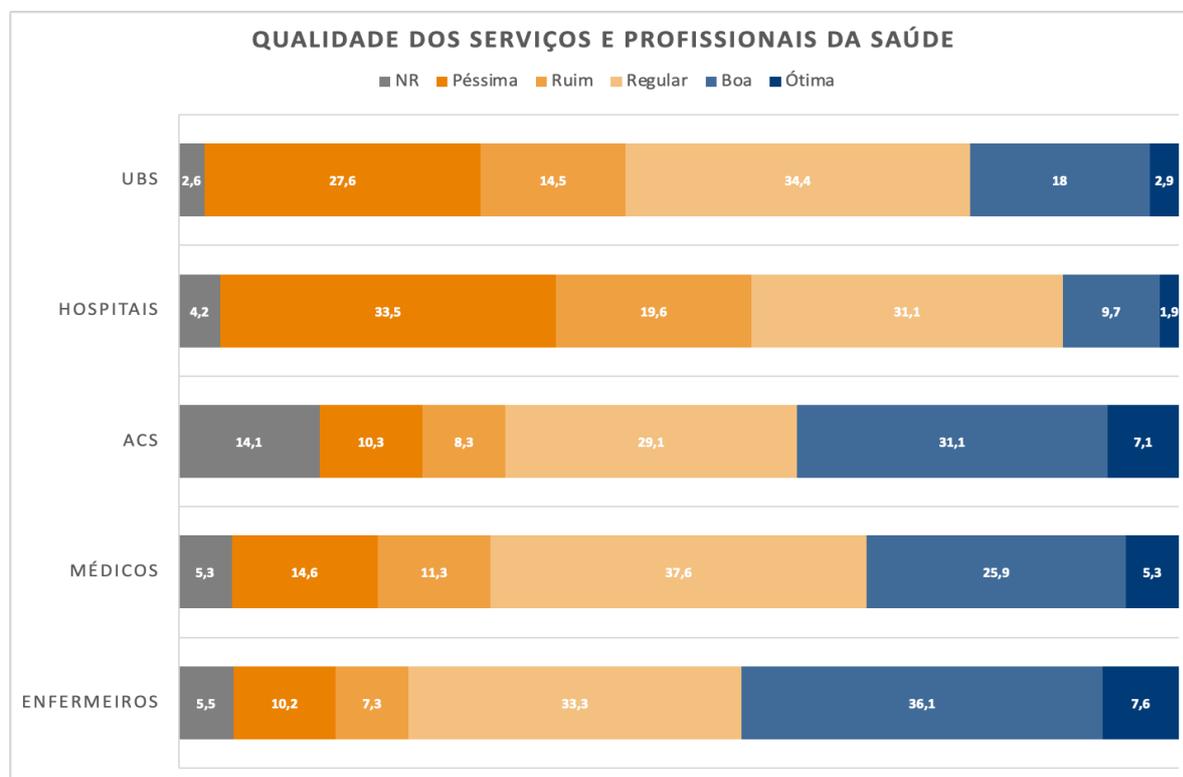
Segundo a Secretaria de Saúde, as UBSs do DF realizaram mais de 2,7 milhões de atendimentos em 2023, período foram aplicadas mais de 3 milhões de vacinas e que quase 500 mil pessoas foram beneficiadas com os medicamentos da antiga Farmácia de Alto Custo, hoje conhecida como Componente Especializado da Assistência Farmacêutica (Ceaf). Hospitais e unidades especializadas somaram 5,3 milhões de atendimentos entre janeiro e outubro de 2023 e foram realizadas, neste período, 120 mil cirurgias. Ao final de 2023, a SES-DF contava com 623 equipes de Saúde da Família (eSF) completas, compostas por um médico, um enfermeiro, um técnico em enfermagem e agentes comunitários da saúde (Leite, 2023).

Apesar das cifras oficiais, a saúde do DF é marcada por serviços precários, que reflete na vida das pessoas que mais precisam da utilização dos seus serviços. Com escândalos de corrupção, falta de transparência do IGESDF, falta de estrutura de atendimento, longas filas, a

²⁸ Por falta de designação de algumas RAs pelas Regiões de Saúde, as RAs Sudoeste/Octogonal e Lago Sul foram alocadas na SRS Central; a RA Sol Nascente/ Pôr do Sol, na SRS Oeste; e a RA Arniqueira, na SRS Sudoeste.

opinião pública sobre a situação do SUS-DF é calamitosa, como pode ser visto no gráfico 4 abaixo.

Gráfico 4 – Qualidade dos serviços e profissionais de saúde do DF



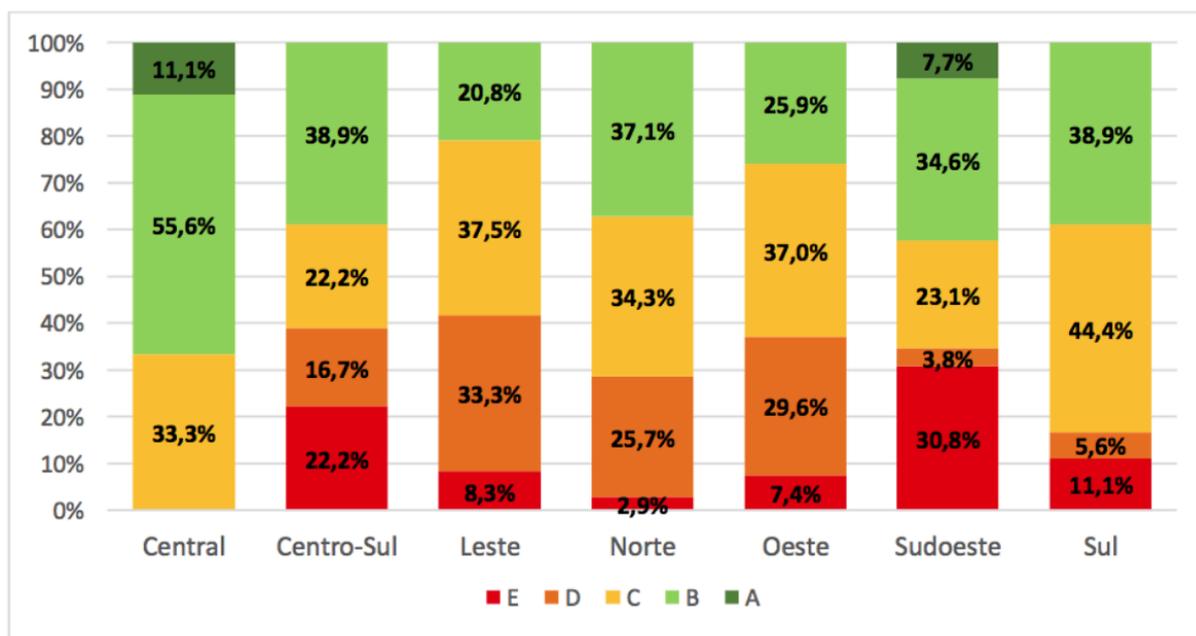
Fonte: Elaboração própria, com dados do Observatório de Políticas Públicas do DF, 2023.

Neste sentido, cabe citar dois trabalhos realizados e publicados pelo Programa de Qualificação da Atenção Primária à Saúde (QualisAPS) no DF, publicados ainda em 2022. Em um diagnóstico auto avaliativo da atuação das UBSs durante a pandemia de Covid-19, entre 2020 e 2021, a pesquisa se debruçou sobre a avaliação de 159 UBSs sobre vigilância em saúde e a comunicação e a articulação com o restante da Rede de Saúde do DF. Grande parte das UBSs (93,7%) respondeu que a equipe realizava sistematicamente e no prazo o registro dos dados clínicos e de produção nos Sistemas de Informação (SIs). 66% das UBS relataram alguma dificuldade para o registro de dados nos SIs, sendo as dificuldades mais comuns a indisponibilidade de computadores (32,4%); a ausência de internet (29,5%); a internet lenta ou instável (82,6%); a falha na geração dos relatórios (43,81%) e a indisponibilidade de recursos humanos (22,9%). Sobre os fluxos pactuados de transferência de cuidados dos usuários para o

nível secundário, 85,5% das UBSs confirmaram a existência destes fluxos, com 93,71% afirmando que existem fluxos pactuados de transferência de cuidados para o nível hospitalar e 32,1% das UBSs entendendo que os fluxos pactuados não estão adequados às necessidades de transferência dos usuários (Cadernos QualisAPS, 2022a).

O segundo estudo realizado pelo QualisAPS no DF fez a avaliação da estrutura das UBSs do DF e a atuação de suas eSFs, classificando as 157 UBSs do estudo em cinco categorias, de A (melhor classificada) a E (pior classificada). Foram analisadas quatro dimensões: tipos de equipe, elenco de profissionais, serviços disponíveis e infraestrutura (estrutura física e equipamentos, insumos e equipamentos de tecnologia, informação e comunicação – TIC). Das UBSs avaliadas, somente três (1,9%) receberam classificação A (UBS 03 de Samambaia, UBS 04 de Recanto das Emas e UBS 02 de Asa Norte). 53(33,8%) receberam classificação B, 52 (33,1%) receberam classificação C, 30 (19,1%) receberam classificação D e 19 (12,1%) receberam classificação E (Caderno QualisAPS, 2022b). O gráfico das notas por região de saúde pode ser visto no gráfico 5 abaixo.

Gráfico 5 – Percentual de UBSs classificadas como dos tipos A, B, C, D e E, por região de saúde



Fonte: Caderno QualisAPS, 2022b, p. 33.

Em um quadro de aspectos médios de cada Região de Saúde, observa-se que existe uma relação entre a nota final de cada SRS e o Índice de Vulnerabilidade Social, como apresentado na tabela 6 abaixo.

Tabela 6 – Médias de estrutura de cada Região de Saúde e Índice de Vulnerabilidade Social

SRS	Média de IVS	Média de avaliação de estrutura	Desvio Padrão de avaliação de estrutura	Mediana de avaliação de estrutura	Nota final	Quantidade de UBSs
Central	0,21	0,74	0,06	0,77	A	9
Centro-Sul	0,33	0,64	0,11	0,66	A,B	18
Leste	0,41	0,6	0,1	0,6	B	24
Norte	0,41	0,66	0,08	0,64	A,B	35
Oeste	0,46	0,63	0,09	0,64	B	27
Sudoeste	0,33	0,62	0,16	0,66	A,B	26
Sul	0,36	0,65	0,11	0,66	A,B	18

Fonte: elaboração própria, com dados de Codeplan (2020) e Caderno QualisAPS (2022b).

Apesar dos grandes avanços que a prestação da saúde teve nas últimas décadas, expressada pela queda da mortalidade infantil, da redução das doenças infectocontagiosas que já possuem vacinação e do aumento da expectativa de vida, é importante ressaltar que, como visto, ainda existem muitos aspectos para serem aprimorados. Melhorar a gestão significa melhorar as decisões que impactam a vida das pessoas. Em uma análise da situação de saúde da população do DF entre os anos de 2005 e 2017, Sellera et al. (2019) debatem sobre como as políticas correlatas à saúde interferem na qualidade de vida e na mortalidade. Além do controle e vigilância em saúde para controlar a ocorrência de doenças transmissíveis, é preciso melhorar o transporte público para evitar a quantidade de acidentes de trânsito e políticas de redistribuição de renda e políticas focadas na população mais carente afetaria a taxa de mortalidade, questões que são tratadas e monitoradas por melhores serviços e maior cobertura da atenção básica da saúde (Sellera et al., 2019). Isso é reflexo da complexidade dos problemas modernos, que exigem um pensamento transversal e uma atuação intersetorial para ter a capacidade de transformar, para melhor, a vida das pessoas e promover o desenvolvimento.

5.2.1. A epidemia de Dengue na sociedade de risco e os desafios das estratégias cíclicas de saúde

Nesta tese, argumenta-se que, os riscos na contemporaneidade não são fatores isolados, com cálculos marginais de dimensionamento. Os riscos são produzidos pela ação humana como

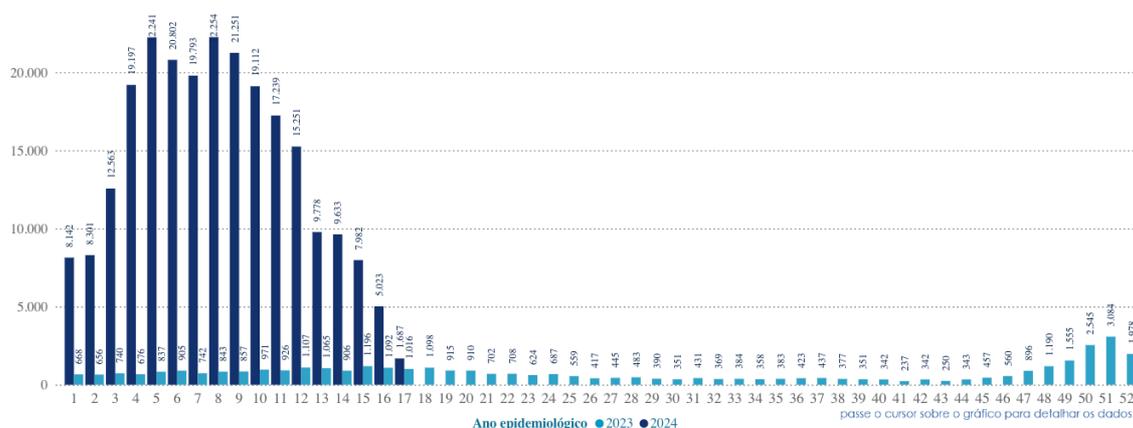
decorrência da modernidade e do modelo industrial adotado, o que torna a existência de novos fenômenos – como efeitos adversos de decisões previamente tomadas – uma realidade constantemente reafirmada. Desta forma, seria necessária uma gestão pública voltada para os riscos, e não uma gestão pública de riscos. Lembra-se, também, que os problemas são *wicked*, ou seja, complexos, interseccionais e transversal, tornando as decisões grandes emaranhados de ações conjuntas entre atores públicos e de fora do governo.

A pandemia de Covid-19 ressaltou esses desafios e mostrou as dificuldades de se estabelecer políticas coordenadas, integradas e articuladas entre atores para combater, de forma eficaz, enfermidades que acometem, ainda de forma desigual, a população. Depois de decretado o fim da emergência de saúde pública causada pelo Sars-Cov-2, há um constante monitoramento científico e midiático sobre potenciais ameaças à saúde pública, como novas Síndromes Respiratórias Agudas. Entretanto, no decorrer do desenvolvimento desta pesquisa, um velho conhecido epidemiológico brasileiro voltou a se tornar um grande desafio para a saúde pública – a dengue.

A dengue é um vírus da classe dos arbovírus, transmitida pela picada do mosquito *Aedes aegypti*, responsável, também, pela transmissão da Zika e da Chikungunya. Os casos de dengue podem ser leves, moderados, graves e hemorrágicos, o que enseja um acompanhamento das cepas de contaminação e dos pacientes infectados (Brasil, 2002). Apesar de não ser uma doença sazonal, os casos se multiplicam nos meses de verão (de dezembro a março), já que são mais úmidos e quentes.

Em 2024, os casos de dengue no Brasil se multiplicaram em números recordes. De acordo com o painel de Monitoramento de Arboviroses do Ministério da Saúde, foram registrados, de janeiro a abril de 2024, 4,176,810 casos prováveis de dengue e 2.073 mortes causadas pela doença. Das 27 Unidades Federativas brasileiras, 10 decretaram emergência em saúde pública (Brasil, 2024; Rupp, 2024). Das UFs, o Distrito Federal foi a mais atingida, considerando-se o coeficiente de incidência, que considera o número de casos prováveis por 100 mil habitantes. Enquanto a média nacional do coeficiente de incidência é 2.056,9 casos/100 mil habitantes, o coeficiente brasiliense é 8.528,3 casos/ 100 mil habitantes, totalizando 240.249 prováveis casos e 308 mortes por dengue. Só em janeiro de 2024, os casos de dengue no Distrito Federal foram superiores a 31 mil, número 11 vezes maior que a quantidade de casos em 2023. A situação desigual de casos de dengue pode ser vista no gráfico 6 abaixo.

Gráfico 6 – Casos prováveis de dengue no DF, por ano e semana epidemiológica, 2023 e 2024



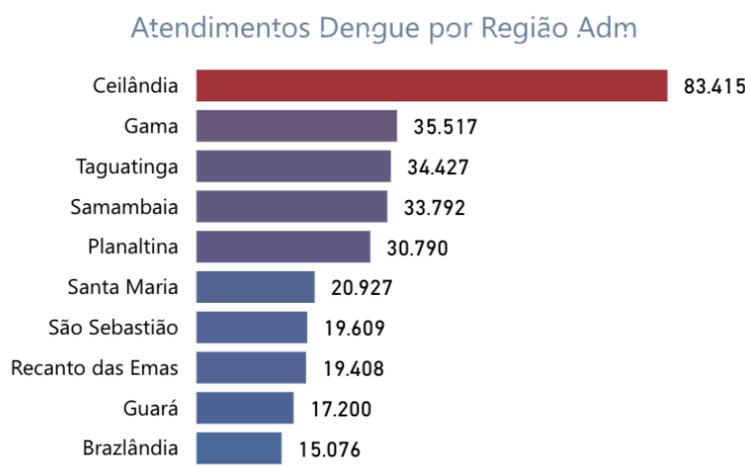
Fonte: Brasil, 2024.

As causas para o aumento desproporcional dos números de dengue no Brasil e, especialmente, no DF são inúmeros, destacando-se a falta de agentes voltados para a prevenção dos focos do mosquito, aumento da resistência do mosquito a inseticidas, múltiplas cepas (4 tipos) e aumento das temperaturas e das chuvas no território brasileiro em 2023 (Gonçalves, 2024). As altas temperaturas foram sentidas através de pelo menos 9 ondas de calor que passaram pelo país (Globo, 2023), somando-se aos eventos climáticos extremos que acometem cada vez mais o mundo. O aumento das chuvas e das temperaturas no país alertaram o Ministério da Saúde a pensar em estratégias de combate à dengue ainda em dezembro de 2023, cobrando a atuação conjunta dos estados e dos municípios para uma ação efetiva no território (Ministério da Saúde, 2023).

Na questão da dengue no DF, há que se observar dois elementos. Primeiro, é importante considerar que a dengue pode ser entendida como uma doença cíclica, já que a chegada do verão no hemisfério sul marca o aumento do número de casos da doença todos os anos, exigindo uma constante ação do poder público para o seu controle. Segundo, as consequências das chuvas e das altas temperaturas foram consideradas para entender os novos padrões de doenças tropicais. Desta forma, a falta de ação do governo do Distrito Federal tornou os casos de dengue no início do ano um problema descontrolado. Isso é um problema de falta de inteligência (pública).

O aumento das temperaturas e da quantidade de chuva são questões climáticas que expõem os riscos descritos na sociedade de risco. Também, esses fenômenos são examinados por outros setores que podem rastrear os desdobramentos dos fenômenos climáticos, como estudos científicos desenvolvidos pelas universidades. A falta de interlocução entre atores e a falta de dados externos podem afetar as decisões dos gestores na destinação de recursos e esforços para o combate à dengue. Também, é importante entender que a falta de ação inicial do governo do Distrito Federal atingiu desigualmente o território, afetando mais gravemente as Regiões Administrativas mais pobres e com maiores problemas de saneamento básico. Como observado no gráfico 7 a seguir, a Região Administrativa com o maior número de atendimentos de dengue é Ceilândia, uma das regiões mais atingidas pela desigualdade no Distrito Federal.

Gráfico 7 – Maiores atendimentos de dengue por Região Administrativa do Distrito Federal



Fonte: Secretaria de Saúde do Distrito Federal, 2024.

A situação da dengue no Distrito Federal nos primeiros meses de 2024 e, em especial, no mês de janeiro, demonstra que o governo do DF e a secretaria de saúde não estão utilizando o potencial dos dados que podem fornecer panoramas mais precisos para fundamentar a tomada de decisões. Demonstra que tampouco se integrou os atores para a melhoria da saúde da população da UF ainda recaindo em construção de políticas que atendem os cidadãos de maneira desigual.

5.3. Análise da política de saúde do Distrito Federal

Após de explicado o contexto em que passa o Distrito Federal do Brasil, sua estrutura e sua organização da política de saúde, adentra-se na discussão sobre como a Inteligência Pública pode contribuir para melhorar o processo de tomada de decisão do SUS-DF e como pode ser feita a introdução de um instrumento baseado em PI no âmbito da política de saúde do DF. Novamente, é importante reforçar que se trata de uma análise diagnóstica inicial. A tese não tem como objetivo a operacionalização deste instrumento por meio da sua artefactualização, mas pretende avaliar o panorama, as dificuldades, as potencialidades. e as limitações para a aplicação da Inteligência Pública no contexto da política de saúde do DF.

Para esta análise, são mobilizadas como categorias de análise os indicadores criados a partir dos princípios de Inteligência Pública apresentados no capítulo anterior. Para a construção desta análise, foram levantadas evidências coletadas através dos sites e portais da Secretaria de Saúde, bem como relatos obtidos através de entrevistas. A análise foi feita a partir das categorias, que são divididas abaixo.

5.3.1. *Transparência Pública*

Antes da análise do grau de transparência pública da SES-DF, é importante comentar que a legislação brasileira sobre transparência pública e dados abertos é ampla e vem se consolidando ao longo dos anos de forma a garantir que os dados públicos sejam uma regra, e não uma exceção. Também, com a governança brasileira voltada para o controle e avaliação, a transparência é focada na disponibilização dos dados contábeis, de maneira a garantir a prestação de contas e o *accountability* público. Aqui, pauta-se transparência para além da prestação de contas e dos demonstrativos contábeis, considerando transparente uma instituição que possui seus dados abertos, em sua maioria, disponibilizados a qualquer usuário.

No site da Secretaria de Saúde do DF, é possível encontrar uma parte destinada a acesso a informação, onde são apresentados elementos gerais de transparência e que direcionada o usuário à seção desejada. Em 18 de junho de 2024, a SESE-DF reformulou a parte de transparência de seu site e integrou as informações ao seu portal de transparência. O site da Secretaria faz uma diferenciação entre transparência e acesso à informação. A parte de acesso à informação do site da SES-DF está contida no apêndice 2 desta tese.

A Secretaria de Saúde do Distrito Federal possui um portal próprio para a divulgação de seus dados e informações. O Portal de Informações e Transparência da Saúde (InfoSaúde-DF) foi elaborado mediante parceria entre a Secretaria de Saúde do Distrito Federal e consultores da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) Brasília, e pode ser acessado pelo público desde 2020, através do link <https://info.saude.df.gov.br>. Todo o portal InfoSaúde-DF é estruturado por meio de *Business Intelligence* – especificamente, através do software da Microsoft PowerBI. Os painéis são mecanismos de auxiliam na visualização de dados e permitem o usuário fazer ajustes à visualização, colocando filtros pré-designados na hora da montagem dos painéis.

No final de 2023, o Portal de Informações e Transparência da Saúde (InfoSaúde-DF), estruturado, por meio de BI, contava com 235 painéis para divulgação e disponibilização das informações sobre as secretarias de saúde. A seção Sala de Situação de Saúde do DF contava com 93 painéis que consolidam informações sobre atendimentos e procedimentos realizados no âmbito da saúde do DF, nos três níveis de atenção. Em 2023, o InfoSaúde recebeu mais de um milhão de acessos. O painel de maior acesso do InfoSaúde-DF é a consulta de medicamentos da farmácia de alto custo, atual Ceaf), que, em tempo real, fornece a lista de medicamentos de alto custo em estoque. (Silveira, 2023).

A legislação que embasa a divulgação dos indicadores de saúde e a Sala de Situação da SES-DF são de 2018, a saber, a Lei Distrital nº 6.219, de 03 de setembro de 2018, que dispõe sobre a divulgação de indicadores básicos de saúde no DF, e o Decreto nº 39.435, de 08 de novembro de 2018, que estabelece a Sala de Situação, gerida pela SES-DF, como responsável pela divulgação de indicadores previstos na Lei. O conteúdo da Lei e do Decreto supracitados estão arrolados nos anexos 1 e 2 da tese. Importante notar que, para a Sala de Situação, o decreto define a utilização de ferramentas de TIC livres, em alusão às ferramentas e softwares livres. Entretanto, os painéis encontrados no portal são todos produzidos e geridos pelo PowerBI, da empresa Microsoft.

Em 20 de junho de 2024, o portal InfoSaúde era formado por 5 categorias, além de conter 3 ícones que encaminham para sites complementares: Covid-19 informações (<https://info.saude.df.gov.br/covid19informacoes/>); Portal Dengue SES-DF (<https://info.saude.df.gov.br/informacoedengue/>) e LGPD (Lei Geral de Proteção de Dados²⁹)

²⁹ A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) foi acolhida pelo ordenamento jurídico brasileiro através da Lei nº 14.708/2018 e trata sobre a divulgação de informações pessoais por qualquer canal (público ou privado), abrangendo os dados pessoais produzido tanto digitalmente quanto analogicamente. O objetivo geral da LGPD é

(<https://info.saude.df.gov.br/lgpd/>). Há uma barra de pesquisa, além de um vídeo de apresentação do InfoSaúde. O vídeo não explica a forma de utilização da plataforma, mas sistematiza algumas informações que são de apresentação ao usuário, com os tópicos “Painéis informativos³⁰”, “encontre uma UBS, CAPS ou UPA próxima de você³¹”, “CIEGES-DF Centro de Inteligência Estratégica para a Gestão Estadual do SUS no DF³²”; “Proteção de dados pessoais dos usuários garantida³³”, “segurança robusta³⁴”, “usabilidade e acessibilidade³⁵”, “otimização contínua dos processos³⁶” e “mais de 1 milhão de acessos em 2023³⁷”.

As cinco pastas principais do InfoSaúde são “Saúde do Cidadão”; “CIEGES-DF: Menu Gestor da Saúde”; “Sala de Situação”; “Busca Saúde”; e “Transparência, Controle Social e Prestação de Contas”. O detalhamento de cada uma das pastas e a forma de disponibilização da informação pode ser encontrado no apêndice 3 desta tese. Importante notar que a pasta “CIEGES-DF” é destinada exclusivamente aos gestores da saúde, pois se trata da criação de um centro de inteligência em saúde, aspecto que será abordado no próximo item.

O portal é voltado para a apresentação das informações para o público geral, e demonstra que a quantidade de dados produzidos pela SES-DF é imensa e está bem divulgada. Entretanto, como quase todas as informações são disponibilizadas no formato de painéis, o que condiciona a uma visão específica dos dados, já que os filtros já estão pré-definidos e foram criados por quem elaborou o painel. Um exemplo disso é a própria busca por informações dos casos de dengue no território do DF no mês de janeiro realizada no âmbito de produção deste te. O painel de incidência de dengue no DF só permite a consulta do mapa de incidência da dengue das

proteger os direitos fundamentais de liberdade e privacidade da pessoa natural. A Lei se aplica especificamente a dados de pessoas físicas, definindo dado pessoa como qualquer dado que possa identificar diretamente o indivíduo, independente da maneira em que o dado foi coletado, seja por meio físico ou meio digital.

³⁰ “Informações abrangentes sobre diversas áreas da saúde com atualizações regulares para manter os dados precisos e relevantes à população e aos Gestores da Saúde”.

³¹ “O InfoSAúde conta com Mapas de Geolocalização de simples utilização, levando mais acessibilidade à população sobre as UBS, CAPS e UPAs”.

³² “Dados, painéis e informações estratégicas para tomada de decisões em um ambiente seguro preparado para flexibilizar a gestão da saúde”.

³³ “Direito à privacidade e à proteção de dados pessoais dos usuários assegurados por meio de práticas transparentes e seguras, garantindo direitos fundamentais durante o acesso ao Portal”.

³⁴ “*Web Application Firewall* integrado para bloquear tráfegos maliciosos; identificação em tempo real dos usuários e suas ações; acompanhamento de atividades suspeitas”.

³⁵ “Priorizamos usabilidade, acessibilidade, agilidade e qualidade na disposição do conteúdo, além da organização por assuntos e tópicos de fácil navegação”.

³⁶ “O InfoSaúde é dinâmico e recebe atualizações contínuas, com ações ininterruptas para aperfeiçoar processos, produtos, serviços e soluções atuais”.

³⁷ “Dados que fazem a diferença. InfoSaúde, sua plataforma de informações e decisões estratégicas para a saúde do DF”.

últimas quatro semanas epidemiológicas, não sendo possível, assim, fazer análises de séries históricas utilizando o painel.

A estruturação do site em formato de painéis traz uma ideia de modernidade do sistema, já que se trata de ferramentas de visualização de dados, importantes aliadas na representação das informações. Existem algumas funcionalidades direcionadas para a população, como a indicação da Unidade Básica de Saúde de referência, de acordo com o Código de Endereçamento Postal (CEP) do domicílio do usuário.

Em relação à produção de dados feitos pela SES-DF, em intercorrelação com dados produzidos com outros órgãos que não são da área da saúde, é importante ressaltar que, no menu da sala de situação, submenu vigilância em saúde, existe a divulgação de indicadores que são de outros órgãos, especialmente o IPE-DF, como previsto pela legislação. Entretanto, para o público externo, não são fornecidas correlações entre os indicadores, os dados em saúde e o território.

Para a manipulação desses dados pelo público externo, é necessário que estes dados estejam abertos e, no portal de dados abertos da SES-DF (<https://info.saude.df.gov.br/dadosabertos/>), são encontrados apenas sete conjuntos (bancos) de dados para download, além do plano de dados abertos da secretaria de saúde: óbitos ocorridos no DF; nascidos vivos; exames – produção ambulatorial; exames – internação; cirurgias – produção ambulatorial; cirurgias – internação; e atendimentos e consulta (ambulatório e emergência).

Já sobre a transparência do IGESDF, SSA que faz a gestão das UPAs do DF, bem como a administração de dois importantes hospitais da UF, os dados são abarcados no próprio portal InfoSaúde. Entretanto, sem atalho, aparente no site, é necessário buscar as informações ou através da barra de pesquisa do InfoSaúde ou através do site geral do IGESDF, que leva para a aba de transparência do IGESDF no portal (<https://info.saude.df.gov.br/transparenciaigesdf/>). São encontrados oito painéis: contratos IGESDF; Contrato – SESDF com IGESDF; leitos de enfermaria IGESDF; leitos de UTI IGESDF; estoque de quimioterápicos IGESDF; estoque de psicotrópicos IGESDF; estoque de medicamentos e insumos IGESDF; e estoque de órteses, próteses e materiais especiais IGESDF.

O IGESDF só começou a ter um painel que dispõe de suas informações em maio de 2024. A primeira prestação de contas feita pelo IGESDF desde sua criação, em 2019, foi feita em junho de 2023, perante a Comissão de Fiscalização, Governança, Transparência e Controle

da Câmara Legislativa do DF. Somente em maio de 2024 o IGESDF lançou seu portal de transparência perante a CLDF, que ainda questiona a transparência do Instituto (Wen, 2023; Espínola, 2024).

Desta maneira, apesar da Secretaria de Saúde do DF estar bem avançada em termos de transparência de seus dados, indicadores e prestação de contas, o instituto que cuida da gestão das UPAs e de três importantes hospitais de atenção secundária e terciária ainda é deficiente no quesito transparência.

5.3.2. Sistematização e comunicação de dados

A produção de dados que podem contribuir para a melhoria da tomada de decisões feitas pelos órgãos do Distrito Federal e, em especial, pela Secretaria de Saúde do DF é considerável, que, interconectados, conseguem criar um panorama geral bem detalhado. Entretanto, as informações se mostram não serem de fato integradas.

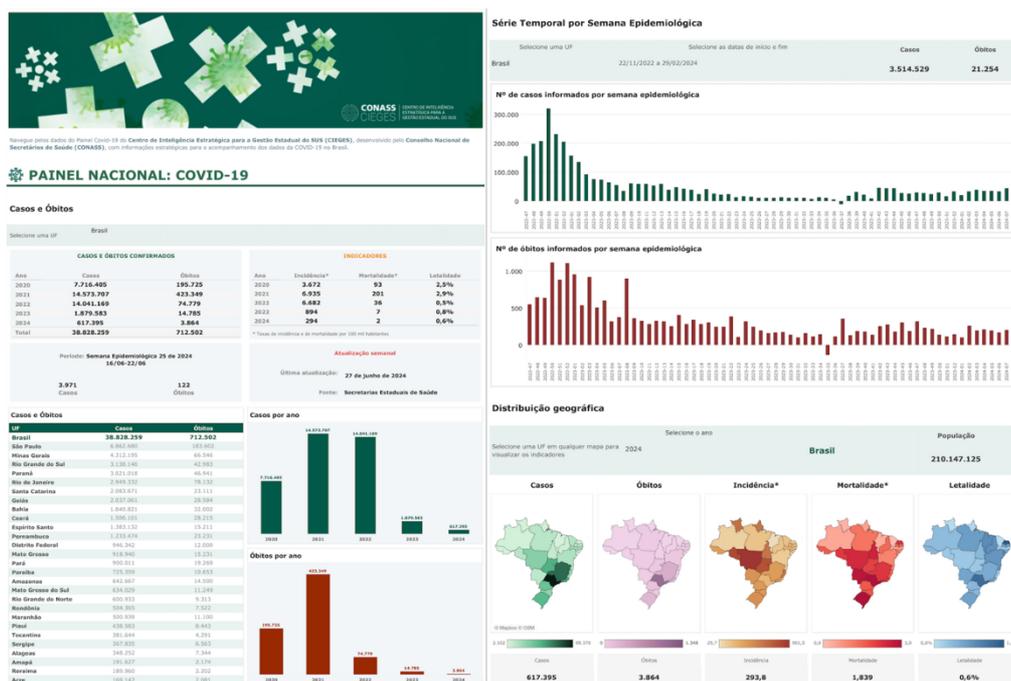
O InfoSaúde-DF, por exemplo, conta com a estimativa populacional do IBGE, dado que faz parte dos indicadores do IPE-DF, e não com os dados censitários da coleta realizada em 2022, que são dados mais apurados que a previsão de estimativa, feita a partir dos dados censitários de 2010. Importante notar que o IBGE não divulgou, até o fim do primeiro semestre de 2024, todas os bancos de dados e informações do Censo 2022. Entretanto, estes são os dados mais recentes que mostram a realidade brasileira, já que o censo anterior a este ocorreu em 2010.

A ideia de integração de dados tem sido um esforço nacional conjunto, promovido pelo Conselho Nacional de Secretários da Saúde (CONASS), da gestão 2023-2016. O CONASS tomou a iniciativa de apoiar a Criação de centros de inteligência de saúde estaduais, em um projeto que ficou conhecido como Centro de Inteligência Estratégica para a Gestão Estadual do SUS (CIEGES). O objetivo do CIEGES é promover a inteligência da saúde estadual, a partir da integração de conjuntos de informações que subsidiam a tomada de decisões, ou seja, “o Ciegés é baseado na ciência de dados e sua função é processar, analisar e integrar as informações coletadas e transformá-las em painéis estratégicos de monitoramento” (Luztosa, 2023). Na página do CONASS-CIEGES (<https://cieges.conass.org.br/pagina-inicial>), são disponibilizados três painéis que mostram essa integração: determinantes da saúde; estrutura e produção de serviços; e situação de saúde da população. Os dados são abertos e o sistema é

ligado com o wikipédia do CONASS (<https://wiki.conass.org.br/>), que, para cada indicador apresentado, apresenta o método de processamento.

Um exemplo de painel encontrado no CONASS-CIEGES é o painel de dados de casos e óbitos de Covid-19, como visto na figura 15, reproduzida abaixo.

Figura 15 – Painel de Covid-19 do CONASS-CIEGES



Fonte: retirado de <https://cieges.conass.org.br/paineis/listagem/situacao-de-saude-da-populacao/casos-e-obitos-covid-19>.

Até o primeiro semestre de 2024, o Distrito Federal e cinco estados brasileiros estão trabalhando para a implementação do CIEGES. Assim, sendo, são sete iniciativas de fazer um centro de inteligência que contribua, com dados, a tomada de decisão para a saúde. Os estágios de implementação do CIEGES nos estados e no DF pode ser encontrado no quadro 09.

Quadro 9 – Implementação do CIEGES no Brasil

Unidade Federativa	Nome	Sigla	Estágio de implementação	Site
Nacional	Centro de Inteligência Estratégica para a Gestão Estadual do SUS - CONASS	CIEGES-CONASS	Em funcionamento	https://cieges.conass.org.br/

Bahia	Centro de Inteligência em Saúde da Bahia	CISBA	Em implementação	-
Distrito Federal	Centro de Inteligência Estratégica para a Gestão do SUS no DF	CIEGES-DF	Em funcionamento	https://info.saude.df.gov.br/cieges/
Pernambuco	Centro de Inteligência na Saúde de Pernambuco	CIESPE	Em implementação	https://cispe.saude.pe.gov.br/
Piauí	Centro de Inteligência Estratégica para a Gestão Estadual do SUS - PI	CIEGES-PI	Em funcionamento	https://app.sesapi.pi.gov.br/cieges/home
Rio de Janeiro	Centro de Inteligência em Saúde	CISRJ	Em implementação	-
Rio Grande do Norte	Centro de Inteligência Estratégica para Gestão Estadual do SUS no Rio Grande do Norte	CIEGES-RN	Em funcionamento	https://cieges.saude.rn.gov.br/

Fonte: elaboração própria.

A implementação do sistema no DF foi iniciada em outubro de 2023, com a publicação da portaria 392, de 03 de outubro de 2023 (anexo 3 desta tese). Em 19 de março de 2024, a portaria da SES-DF n. 105 instituiu o Comitê Permanente do Centro de Inteligência Estratégica para a Gestão do SUS no DF (COPCieges-DF), formado por dois membros (um titular e um suplente) de 14 unidades estratégicas da SES-DF: Secretaria-Adjunta de Assistência à Saúde; Secretaria-Adjunta de Gestão em Saúde; Secretaria-Adjunta de Governança; Subsecretaria de Planejamento em Saúde; Subsecretaria de Vigilância à Saúde; Subsecretaria de Atenção Integral à Saúde; Subsecretaria de Administração Geral; Subsecretaria de Compras e Contratações; Subsecretaria de Gestão de Pessoas; Subsecretaria de Logística em Saúde; Subsecretaria de Infraestrutura em Saúde; Controladoria Setorial de Saúde; Coordenação Especial de Tecnologia de Informação em Saúde; e Assessoria de Comunicação.

A plataforma digital do CIEGES no DF foi lançada em 29 de novembro de 2023. Não há muitas informações sobre a implementação do CIEGES nas Unidades Básicas de Saúde ou pelas unidades que integram o sistema de saúde no Distrito Federal. A única notícia que pode ser encontrada é como os painéis e a produção de dados foi importante para entender o fluxo de pacientes e a ocupação dos leitos de UTI durante a crise de dengue e Covid-19 que se instaurou no DF nos primeiros meses de 2024 (Lobo, 2024). Segundo a plataforma do CIEGES-DF, as vantagens de sua utilização são:

- Personalização da área de trabalho: Uma funcionalidade destacada é a capacidade de personalizar a área de trabalho do usuário, permitindo favoritar painéis de preferência. Isso traz maior agilidade ao gestor, mantendo os dados mais importantes sempre à mão e personalizando a experiência de uso do sistema.

- Menu do gestor: Para aprimorar a usabilidade, o portal também oferece o "Menu do Gestor" no estilo sanfona (*Accordion Menu*) organizando os painéis por tópicos intuitivos aos assuntos. Isso proporciona uma experiência de usuário fluida e intuitiva, facilitando o acesso e a navegação pelos diferentes painéis de informações.
- Super busca: Uma funcionalidade de busca avançada permite que os usuários encontrem rapidamente as informações que procuram dentro do portal, otimizando o tempo e eficiência na obtenção das informações.
- Plataforma responsiva: O design responsivo do portal garante que ele seja acessível e funcional em qualquer dispositivo, seja um smartphone, tablet ou desktop. Isso assegura que os gestores e servidores possam acessar as informações de qualquer lugar, a qualquer momento, sem comprometer a experiência de usuário.
- Design inclusivo: uso da paleta de cor roxa além potencializar a criatividade e a inovação durante a navegação, torna o conteúdo mais acessível, melhorando principalmente a experiência de usuários com deficiências visuais.

A plataforma do CIEGES-DF é o único esforço real de integração de diferentes fontes e bancos de dados para a tomada de decisão mais fundamentada em evidências. Todavia, os dados que são integrados correspondem somente a dados produzidos pelo IPES-DF, antiga Codeplan. Não há uma conexão real com dados produzidos por outros órgãos, como o IBGE. Assim, apesar do esforço de se integrar dados de diferentes naturezas, não há uma integração real com outros fatores que deveriam compor as políticas de saúde.

O CIEGES possui proposta semelhante à parte tecnológica da Inteligência Pública, funcionando como um instrumento de gestão consolidada em ferramenta para apoiar a tomada de decisão. Entretanto, a Inteligência Pública é mais complexa teoricamente e metodologicamente que a ferramenta, possuindo um viés decolonial voltado ao desenvolvimento do Sul Global que não faz parte da ferramenta do CIEGES ou do próprio Centro de Inteligência. Também, não é possível precisar o compromisso e a preocupação da ferramenta com a gestão voltada para os riscos ou a própria existência de riscos típicos da sociedade de risco. Porém, é inegável que a existência e a propagação do CIEGES para a saúde pública nacional – e distrital – é importante para tomadas de decisões mais fundamentadas e integradas a outros setores de atuação governamental.

5.3.3. Atores na tomada de decisões

Na política de saúde do Distrito Federal, existem os três componentes que guiam os mecanismos de governança contemporâneos: o Estado, na figura da SES-DF; o mercado, na figura do IGESDF; e a sociedade.

A participação de cidadãos na tomada de decisão é um tema constitucional, com o capítulo sobre saúde determinando o envolvimento da sociedade nas políticas de saúde. Entretanto, este envolvimento tem se manifestado muito na forma de controle social, ou apresentando um caráter consultivo.

No caso do Distrito Federal, as formas de integração entre governo e sociedade se manifestam em dois lugares, um no portal InfoSaúde e outra no site da Secretaria de Saúde do DF. Entretanto, não a parte de participação social na saúde não está evidenciada. No site da SES-DF, a participação social se encontra na seção sobre acesso à informação, como apresentado no apêndice 2. No portal InfoSaúde, não se fala em participação social, mas em controle social, na seção voltada aos temas de transparência e prestação de contas.

Observando as informações disponibilizadas no site da SES-DF, a participação social se divide em audiências públicas; consultas públicas; boletins epidemiológicos; perguntas frequentes da SES/DF; perguntas frequentes da LAI; portal do controle social da SES-DF; Covid-19; *Monkeypox*; e portal de dados abertos da SES-DF. Audiências e consultas públicas são formas conhecidas de participação social, que são formas de comunicar e consultar a população sobre determinados temas antes de serem tomadas as decisões. Portal de dados abertos e de controle social são formas de exercício de controle social, vinculados ao processo final e avaliativo das políticas. Covid-19 e é um painel de BI informativo, que não possibilitam a comunicação da população, sendo, assim, voltada a forma de acesso à informação. Da mesma forma, os boletins epidemiológicos e os informativos de *monkeypox* são relatórios consolidados, disponibilizados em PDF. Já as seções de perguntas frequentes servem como esclarecimentos para a população, e não como forma de participação social.

Na data do levantamento, havia uma audiência pública a ser realizada. Entretanto, as informações sobre a audiência pública estão contidas a despachos, o que dificulta o acesso à informação. Nas consultas públicas, não é possível encontrar nenhuma consulta vigente a página se encontra extremamente desatualizada, constando consultas que foram encerradas em 2022. Não há uma comunicação efetiva para que a população consiga exercer seu direito de participação por meio de consultas.

No portal InfoSaúde, em que a participação se formaliza somente pelo controle social, o controle social é definido como a capacidade que a população tem de acompanhar, fiscalizar e intervir no SUS, por meio dos Conselhos de Saúde e das Conferências de Saúde, que são instâncias de participação do SUS, como definido pela Lei n. 8.080/1990. Na aba se Conselhos de Saúde, há uma breve explicação sobre os Conselhos de Saúde e a são citados os nove conselhos de saúde regionais do DF. Entretanto, não há nenhuma outra informação sobre reuniões e deliberações, o que enfraquece o canal de participação. No tópico das Conferências de Saúde, há informação sobre inscrições e cronograma, constando o cronograma das Conferências de Saúde etapas regionais e distrital, realizadas em 2024. Importante destacar que o portal não esclarece, de forma efetiva, que se trata de conferências de outros temas, e não as etapas que antecedem a Conferência Nacional de Saúde, realizada a cada quatro anos, que teve sua última reunião em 2023. Em 2024, serão realizadas as etapas preparatórias para a 4ª Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde. As abas formulários, documentos (moções das Conferências Regionais), Artes, Relatórios e etapas regionais constam como documentos e informações que serão disponibilizados “em breve”. Existe uma breve explicação sobre as conferências livres na respectiva aba. Há, também, a informação de contato, com dados do Conselho de Saúde do Distrito Federal.

No tópico sobre eleições, estão presentes as informações sobre a eleição dos conselheiros de saúde regionais, apontando que alguns conselhos terão eleições em breve, porém, com informações incompletas. No tópico Legislação, são apresentados alguns textos legais: Constituição da República Federativa do Brasil de 1988; Lei Orgânica do Distrito Federal; Lei n. 8.142/90 (gestão participativa do SUS); Resolução CSDF n. 390/2021 (organização dos conselhos regionais de saúde do DF); Lei distrital n. 4.585/2011 (participação de servidor, empregado público ou membro da sociedade nos órgãos de deliberação coletiva da administração); Decreto distrital n. 39.415/2018 (funcionamento dos órgãos de deliberação coletiva da administração); Lei n. 8.080/90 (Lei do SUS); e Lei distrital n. 6.519/2020 (proteção e defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos e participação na fiscalização da eficácia dos serviços públicos do DF). A página de Auditorias e Inspeções não funciona.

Na parte de cursos e capacitações, são apresentados alguns cursos sobre cinco temas. Esses cursos são um compilado de cursos ofertados por outros setores governamentais e outras plataformas, como a Controladoria Geral da União (CGU) e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Nenhum dos cursos disponibilizados no portal possui inscrições abertas, no momento do levantamento. Sobre funcionamento e fortalecimento dos conselhos de

políticas públicas, são ofertados pela CGU os cursos *Capacitação para Conselheiros de Políticas Públicas*; *Participação Social e a atuação dos gestores públicos*; *Instrumentos de controle social e cidadania – Como exercer seus direitos?*; e *Controle Social e Cidadania*. Os cursos da Enap são *Defesa do Usuário e Simplificação*; e *Controles institucional e social dos gastos públicos*. Sobre implantação de um plano de governo aberto, a CGU oferta os cursos de *dados abertos*; *governo aberto*; e *transparência pública: regulamentação da lei de acesso à informação e portais de transparência*. Já da Enap, é ofertado o curso de *acesso à informação*. Sobre capacitação da sociedade civil em temas de controle interno e controle social, são ofertados os cursos *cidadania fiscal: uma receita para o Brasil*; e *prevenção à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo*, ambos da plataforma Escola Virtual de Governo, da Enap. Sobre promoção de atividades educativas sobre transparência, ética, cidadania e controle social voltadas ao público em geral e específicas ao público infanto-juvenil, é ofertado o curso *Um por todos e todos por um – pela ética e cidadania*, da Escola Virtual de Governo. Sobre linguagem simples, são apresentados os cursos *Primeiros passos para o uso de linguagem simples*; e *linguagem simples aproxima o governo das pessoas – como usar?*, ambos da Escola Virtual de Governo.

Os cursos que são ofertados apontam a predileção por um modelo de participação mais avaliativo, baseando a capacitação da população para o controle social. Os relatórios das epidemias que enfrentam o DF (como dengue e *monkeypox*) também apontam para uma cultura de controle social, e não de participação. Outras formas de participação encontradas são as instâncias de participação previstas pela legislação de saúde brasileiras, a saber os conselhos de saúde e as conferências de saúde. Entretanto, há ainda um questionamento sobre a efetividade da participação dos conselhos (Kleba et al., 2015), que não convertem nas decisões tomadas os anseios populares. Em relação às conferências, é importante considerar dois aspectos. Primeiro, as conferências acontecem a cada quatro anos. Segundo, apesar de ser um grande mecanismo de participação social, os debates das conferências não possuem caráter vinculativo, gerando diretrizes que são encaminhadas aos formuladores de políticas. Apesar, as Conferências de Saúde continuam sendo um importante mecanismo de participação social e de construção de ação pública.

A relação entre o mercado nos atores envolvidos no processo de tomada de decisão se materializa com a contratação do IGESDF para a gestão das UPAs e de dois grandes hospitais do Distrito Federal. O instituto, que atua na saúde do DF desde 2019, possui uma filosofia de gestão própria, mais orientada a uma lógica privada que os princípios de gestão participativa

promovidos pela existência do SUS. Como previamente dito, o IGES-DF ainda dá seus primeiros passos para uma gestão mais transparente, divulgando recentemente a sua prestação de contas, diferentemente da Secretaria de Saúde que, por força da lei, deve sempre atuar com transparência. O Instituto ainda trabalha com indicadores e metas de produtividade próprios, que apontam para uma gestão mais inspirada na lógica corporativa. A integração da atuação do instituto, que cuida das UPAs e dos hospitais de Base e de Santa Maria ainda é um desafio retratado pelos profissionais da atenção primária. Ou seja, a integração entre os atores que compõem a política de saúde, que não estão à frente dos órgãos de gestão da SES-DF ainda é baixa, o que dificulta a integralidade da prestação da saúde no DF. Em termos da participação social na gestão participativa das unidades controladas pelo IGESDF, observa-se que também prevalece uma forma de participação voltada para o controle social, com a análise dos resultados pelos conselheiros da atuação do instituto (Nader, 2024).

Observa-se, assim, que a interação entre os atores que possuem protagonismo na política de saúde do DF não existe uma interação perfeita, mas uma interação mediada pela Secretaria de Saúde. Essa interação imperfeita pode acarretar riscos para a prestação do serviço de saúde integral ao cidadão do Distrito Federal, tanto pela falta de mecanismos realmente participativos quanto pela dificuldade de continuidade das informações entre os níveis de atenção.

Um dos vários exemplos sobre os problemas encontrados na articulação entre atores e na integração entre sistemas e prestadores de serviços pode ser encontrado no fornecimento da saúde como direito no Distrito Federal.

Para o bom funcionamento, é imprescindível que os dois organismos atuem em articulação, cooperação e integração. Entretanto, os relatos apontam para o estrangulamento da coordenação entre a Secretaria e o Instituto e falta de transparência deste último.

Um dos muitos problemas de cooperação entre os dois organismos interfere diretamente na prestação eficiente da saúde como direito. Operando sob sistemas diferentes, estes não compartilham dados e históricos dos pacientes que são atendidos nas unidades. Assim, uma pessoa que busca assistência médica nas Unidades Básicas de Saúde (UBSs) do DF ou que integram a política de saúde da família ao serem encaminhadas para as UPAs, por exemplo, que são controladas pelo Instituto são incorporadas ao sistema com um novo paciente. Ao final do atendimento emergencial ou de maior complexidade realizado pelas unidades gerenciadas pelo IGES-DF, não há compartilhamento de informações sobre internações, medicamentos e

diagnósticos dados para as unidades controladas pela SES-DF, o que prejudica, a longo prazo, o atendimento ao cidadão.

Os dois organismos atuam com governança, e o IGES-DF possui uma coordenação somente destinada a garantir a governança e o compliance da instituição. Mesmo assim, esses desencontros entre a atuação dessas figuras e da interlocução entre eles e com os demais atores no processo de prestação da saúde representam problemas de governança e gestão. Enquanto a Secretaria de Saúde se materializa dentro da estrutura do Sistema Único de Saúde, seguindo aos princípios do SUS, o instituto não segue necessariamente aos mesmos instrumentos de gestão que asseguram o alinhamento aos seus princípios constituintes. São garantidos, portanto, mecanismos de gestão participativa e consulta popular (Laranja, 2018) que não precisam ser praticados pelas entidades ‘terceirizadas’ de prestação de serviço. É um indicativo de que organismos podem atuar na mesma área com sentidos de governança diferentes que produzem resultados distintos e, de certa forma, objetivos distintos.

O exemplo acima relata uma situação concreta em que dois atores atuando no mesmo território com a mesma finalidade e no mesmo campo de atuação, entretanto com problemas que impedem a plena oferta de serviço. A falta de comunicação entre os organismos poderia ser resolvida com a implementação de um instrumento que atendesse às duas entidades a partir da finalidade em comum – de prover serviços que atendam ao interesse público.

5.3.4. Ambiente institucional

O ambiente institucional analisado é a Secretaria de Saúde do Distrito Federal, que é a responsável pela política de saúde do DF. Reunindo características e competências tanto estaduais e municipais, entende-se que a SES-DF é a menor unidade que é cuida da política de saúde do DF. Territorialmente, a saúde do DF é subdividida em superintendências das sete regiões de saúde que estão dentro dos limites territoriais do DF. Em termos da complexidade hospitalar, existe no DF os três níveis de complexidade, que estão sob tutela da SES-DF, com o hospital de ATS (Hospital de Base) sob gestão do IGESDF, que também realiza a gestão das UPAs e do HRSM. Apesar da terceirização da gestão das UPAs e dos principais hospitais que compõem a política de saúde do DF, que possuem sistemas próprios de gestão, a gestão desses organismos é integrada à Secretaria de Saúde. Ou seja, a gestão de algumas das unidades de saúde é realizada pelo IGES-DF, mas a política de saúde é comandada pela SES-DF, que mantém o comando único distrital, como estabelecido pelas diretrizes e normativas do SUS.

Apesar da complexidade da gestão da saúde do DF, a dinâmica do SUS e da política de saúde torna o ambiente institucional adequado para a implementação de um instrumento de gestão baseado em PI a SES-DF.

5.3.5. Articulação e coordenação interfederativa

Como visto, o DF apresenta uma concepção legal no sistema federativo única, acolhendo a capital do país, o que não permite que o DF constitua uma metrópole, apesar de reunir todas os aspectos que a caracterizam como uma. Assim, a articulação para resolver os problemas da AMB são feitas através de acordos horizontais realizados entre o governo do DF e o governo do estado de Goiás.

Os acordos e convênios estabelecidos são bilaterais, firmados entre o governo do Distrito Federal e as demais Unidades Federativas. Como previamente apresentado, o entorno do DF, que constitui tanto a AMB quanto a Ride, estão cada vez menos dependentes das instalações de saúde do DF, se consolidando como polos independentes. Assim, o foco de atuação da política de saúde do DF vem se destinado cada vez mais ao atendimento da população do DF.

Em termos da articulação interfederativa vertical, com o Ministério da Saúde, pode-se considerar um nível de articulação bom, com a participação da SES-DF dos mecanismos de articulação interfederativa, como as Comissões Gestoras Tripartites, e a adesão da SES-DF aos programas de repasses diretos do governo federal. Apesar destes êxitos, é importante notar que há uma dificuldade de coordenação por parte da esfera federal em coordenar e integrar a política de saúde a nível nacional, dada a grandeza e diversidade do território brasileiro, bem como as diferentes necessidades e prioridades que os governos locais apresentam. Recentemente, isso ficou mais nítido na precária atuação das esferas governamentais em lidar com a crise de dengue dos primeiros meses de 2024, com o DF sendo o principal expoente do número de casos.

A natureza única do Distrito Federal facilita a gestão da política de saúde pois não há divergência de projetos políticos entre as administrações das Regiões Administrativas e o governo do DF, como acontece em muitos dos 5.570 municípios brasileiros. Assim, a tomada de decisão é facilitada, especialmente em questão da distribuição de recursos. Entretanto, apesar de uma arena a menos de discussão política, isso pode significar um desalinhamento com um projeto de desenvolvimento que seja inclusivo, sustentável e democrático para o território. No

caso em estudo, a saúde não tem sido um campo prioritário de atuação do GDF, com constantes queixas dos usuários e dos profissionais da saúde.

5.3.6. Usuários de tecnologias

O tema da inclusão digital é amplo e se ramifica em diferentes vertentes. Aqui, a problemática da inclusão digital se refere à capacidade dos usuários em usar e se apropriar das tecnologias de gestão e de informação para poder melhorar o ambiente de tomada de decisão. É muito comum que em ambientes com baixa capacidade técnica que o uso dos recursos digitais – que se ampliam na gestão pública – fiquem restritos aos técnicos de informação, ou que o uso desses recursos seja mediado pelos funcionários da TI. Isso diminui a capacidade do gestor, além de poder enviesar a decisão do gestor de acordo com as orientações que são passadas pelos profissionais mais capacitados para o uso das ferramentas.

Como dito, o uso de ferramentas de BI são importantes recursos que são amplamente difundidos na gestão pública. Além de serem ferramentas adaptadas para o setor público, já que essas tecnologias foram desenvolvidas para lidar com a alocação de recursos e visualização de resultados das empresas e do mundo corporativo, divergindo na sua finalidade, as ferramentas de BI nem sempre são de fácil compreensão.

No caso da política de saúde do DF, a implementação de um sistema de reunião e visualização de dados que se concretiza no centro de inteligência estratégica, o CIEGES, pode ajudar a ampliar o número de usuários das tecnologias e das ferramentas que são utilizadas para apoiar o processo de tomada de decisão, já que o acesso, segundo o portal InfoSaúde, é destinado aos servidores e aos gestores da saúde. Com a proposta de ser uma ferramenta personalizável ao usuário e mais acessível, o seu uso pode gerar autonomia aos gestores e aos servidores. Entretanto, por ser um recurso que está disponível a pouco tempo, é difícil mensurar ainda a sua real contribuição para a ampliação da rede de usuários, bem como a sua capacidade de usabilidade para o processo de tomada de decisão.

5.3.7. Capacidades técnicas

O aprimoramento das capacidades técnicas é um objetivo central da gestão pública. Afinal, promover as capacidades técnicas resulta no fortalecimento das capacidades estatais e da prestação dos serviços públicos. Neste sentido, existe uma necessidade de fortalecimento

das capacidades administrativas, resultando no aprimoramento dos recursos intelectuais e organizacionais (Cummings & Nørgaard, 2004).

Como previamente apresentado, a SES-DF tem se esforçado na construção de um centro de inteligência consolidado na ferramenta CIEGES que podem aumentar as capacidades técnicas, através do fortalecimento dos recursos intelectuais, já que a decisão baseada em informações comunicáveis auxilia na tomada de decisão mais bem orientada para os objetivos traçados. Entretanto, falta nas UBSs estrutura física para aprimorar essas capacidades técnicas, como falta de acesso à internet ou computadores.

5.3.8. Ideia de risco e gestão de risco

A ideia de risco que prevalece na gestão da política de saúde do Distrito Federal se baseia na ideia de gestão de risco fomentada pelo Tribunal de Contas da União. Ou seja, risco tem a ver com a manutenção de valor da secretaria de saúde e da saúde em si como uma empresa, e não com a ideia de risco externo que deve ser observado pelas políticas de saúde.

A manutenção da ideia de risco atrelada aos perigos e ameaças típicos da sociedade de risco ficam a cargo da vigilância epidemiológica, da vigilância ambiental em saúde e da vigilância sanitária. Essas três vigilâncias compõem o quadro de Vigilância em Saúde (VS), que tentam mapear a ocorrência de fatores que impactam as políticas de saúde.

A vigilância sanitária é o “conjunto de ações capaz de eliminar ou prevenir riscos à saúde e de intervir nos problemas sanitários decorrentes do meio ambiente, da produção e circulação de bens e da prestação de serviços de interesse da saúde”. Já a vigilância epidemiológica representa o “conjunto de ações que proporcionam o conhecimento, a detecção ou prevenção de qualquer mudança nos fatores determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva, com a finalidade de recomendar e adotar as medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos”, conforme definido na Lei do SUS.

Neste aspecto, considerando a relação sacionatural como a que mais afeta o desenvolvimento e a manutenção do bem-estar social, a vigilância ambiental em saúde é um setor que é fundamental para atender as grandes ameaças e perigos que se consolidam no contexto da sociedade de risco.

Como anteriormente explorado, a crise da epidemia de dengue no Distrito Federal foi intensa, tornando-a uma emergência em saúde pública, e reflexo da falta de uma gestão

comprometida com as raízes, a transversalidade e a complexidade dos problemas públicos. Apesar das projeções nacionais que poderiam ter contribuído para ações mais efetivas, o DF teve uma resposta considerada ineficiente ao problema. Causa disso pode ser a falta de agentes em vigilância ambiental, que cuidam principalmente das ações de combate à proliferação dos mosquitos da dengue. Em janeiro de 2024, constatou-se que a última contratação da vigilância ambiental no DF ocorreu em 2013 (Schwingel, 2024).

Assim, apesar da VS ser um importante recurso para entender a gestão de risco como um elemento voltado à preservação da saúde da população, o quadro deficiente de profissionais dificulta a construção de uma política mais efetiva, que atua na prevenção dos riscos.

5.3.9. Compromisso com desenvolvimento local

A relação entre saúde e desenvolvimento local pode parecer tênue, mas são elementos que caminham juntos. A saúde é um fenômeno multidimensional, caracterizado não só pela ausência de saúde, mas para a promoção do bem-estar. Já o desenvolvimento local foca na preservação dos recursos – materiais e imateriais – no território, voltando para a conservação de boas condições que promovam o desenvolvimento econômico do local (Albuquerque et al., 2018; Vázquez Barquero, 2007). Como Brasília se desenvolveu com uma característica predominante de cidade administrativa, a economia do DF é, em grande parte, movida pelo setor público e pelas funções administrativas desenvolvidas na capital. Essa prevalência das compras públicas não impulsiona a economia do DF (Cruz et al., 2018).

Aqui, entendemos o desenvolvimento local para além da sua esfera econômica e de iniciativas locais de fomento ao comércio local, mas tendo a saúde como um elemento integrativo das demais políticas que comprometem o desenvolvimento de um território (Maia, 2021). Assim sendo, o desenvolvimento local é visto como a capacidade da saúde de melhorar as condições de bem-estar da população, não só deixando-a apta ao trabalho, mas garantindo que a saúde seja vista de maneira holística e integral, através de condições ideais de saneamento básico, opções de lazer e acompanhamento contínuo da saúde familiar. Neste sentido, a própria Lei do SUS (art. 3º, *caput*) dispõe que “os níveis de saúde expressam a organização social e econômica do País, tendo a saúde como determinantes e condicionantes, entre outros, a alimentação, a moradia, o saneamento básico, o meio ambiente, o trabalho, a renda, a educação, a atividade física, o transporte, o lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais” (Brasil, 1990).

No contexto do Distrito Federal, garantir essa condição mínima esbarra na grande desigualdade encontrada na capital federal, em que RAs muito ricas e centrais convivem com RAs marcadas pela pobreza e a extrema pobreza. Apesar da divisão do território do DF em subsecretarias, essa desigualdade socioeconômica reflete nos serviços de saúde, que são ofertados ainda de maneira desigual. Entretanto, é importante reconhecer que a atuação da estratégia de saúde da família está focada nos territórios mais vulneráveis do DF, o que pode ajudar na integralidade da saúde dos cidadãos.

A partir das informações disponíveis nos canais de comunicação e nos documentos produzidos pela Secretaria de Saúde do DF nos últimos anos, prevalece na política de saúde do DF a ideia de saúde como ausência de doença, e não como um emaranhado de elementos que constituem o bem-estar, como disposto em Lei. A intersetorialidade e a transversalidade das políticas que envolvem os problemas complexos ainda são insipientes para promover o desenvolvimento local.

Além, a baixa participação social, pela existência de poucas instâncias e arenas de participação cidadã, com uma participação voltada para o controle social e a avaliação dos serviços de saúde prestados, há uma baixa integração entre a política de saúde e o desenvolvimento local, já que não há uma troca real entre as necessidades da população e o governo.

5.3.10. Fatores que impactam as decisões

A partir dos depoimentos e dos documentos analisados, observa-se que a política de saúde do DF é ainda orientada por um viés neoliberal, expressado, por exemplo, na ideia de gestão de risco como preservação de valor e pelas diretrizes de governança, que são espelhadas nas recomendações do Tribunal de Contas da União e, conseqüentemente, na vertente de governança orientada ao controle difundida aos países do Sul Global pela OCDE.

Uma das questões que reforça o caráter neoliberal na política de saúde é a terceirização da gestão. Segundo Andreazzi e Bravo (2014), o uso de SSAs e OSs na saúde fomentam o repasse de recursos para o setor privado, ao invés de favorecerem as capacidades da administração pública, apoiando a flexibilização demandada pelas organizações financeiras internacionais. Secundariamente, a terceirização pode contribuir para o fortalecimento do setor privado, orientado aos benefícios do grande complexo médico-industrial-financeiro. Isso reforça a errônea ideia da saúde como uma commodity.

Com parte da gestão das unidades de saúde terceirizadas, a fragmentação dificulta a construção da ideia de um sistema de saúde que seja único, já que a parte pública e a parte privada operam sob lógicas diferentes.

No Distrito Federal, parte desta lógica é advinda do governador Ibaneis Rocha, eleito em 2018 e reeleito em 2022. Tendo como uma das promessas de campanha do seu primeiro mandato o fim do então Instituto Hospital de Base, Ibaneis só o transformou no IGES-DF (Mansur & Campos, 2022). Em 2024, o cenário de crise da saúde do DF se instaurou com a má gestão que tornou a dengue uma questão de emergência pública na UF mais rica do país, somando-se, também, o recorde de mortes de crianças nos primeiros 60 dias do ano, chegando ao montante de 65 crianças mortas nos hospitais do DF (León, 2024). Há uma tentativa de instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar os casos de negligência dos atendimentos hospitalares do DF comandados pelo IGES (Wen, 2024). No meio deste cenário em que a atuação da gestão terceirizada ao IGESDF é questionada, o governador Ibaneis Rocha tenta passar a gestão do Instituto de Cardiologia e Transplantes do DF (ICTDF) para o IGESDF. A justificativa teria sido a não realização de procedimentos de transplantes pelo ICTDF por conta da falta de insumos. Enquanto o ICTDF acusa que a crise foi causada pelo próprio GDF, o governo aponta a má gestão do instituto (Rios & Teixeira, 2024).

Essa situação aponta uma prevalência do viés neoliberal de gestão pública. Portanto, um dos fatores que mais impulsionam a política de saúde do DF é o aspecto financeiro, guiado pela ideia de maior eficiência do setor privado sob o público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A temática do desenvolvimento é ainda trabalhada de diferentes visões, ainda prevalecendo uma ideia de desenvolvimento atrelada ao processo de crescimento econômico, mantendo resquícios do ideal de desenvolvimento da modernidade. Esta tese se inicia com o questionamento deste ideal de desenvolvimento, a partir da indagação dos motivos dos países “subdesenvolvidos” e “em desenvolvimento” não terem atingido esses patamares de desenvolvimento, apesar dos picos de crescimento econômico que tiveram no último século.

É imperativo reconhecer que o passado colonial desses países os condenou a uma posição de subordinação no Sistema-Mundo (Prebisch, 1948; Wallerstein, 2005). Enquanto as metrópoles desfrutavam o desenvolvimento industrial desenfreado e inconsequente, as colônias foram submetidas a um quadro de exploração de seus recursos a favor de suas metrópoles, especialmente de recursos naturais e humanos. Com o colonialismo acompanhando o desenvolvimento do capitalismo, os laços de poder, econômicos e políticos, foram reproduzidos até a atualidade, como forma de garantir a posição central das antigas metrópoles e a posição periférica das antigas colônias. Esses laços contemporâneos não se estabelecem da mesma forma, mas são percebidos através de mecanismos sutis de dominação. A principal forma desse exercício de dominação, que Quijano (2010) deu o nome de colonialidade, é através do conhecimento, imprimindo a ideia de uma superioridade do conhecimento produzido por este grupo de países.

Abordando o triângulo Estado, sociedade e desenvolvimento, essa dominação de conhecimento se dá de duas formas distintas – uma teórica e uma prática. Na via teórica, a produção de conhecimento dos países “subdesenvolvidos/em desenvolvimento” não se fortaleceu existindo uma predominância de valor das teorias que são produzidas nos países “desenvolvidos”. No viés prático, o conceito de desenvolvimento propagado vem da experiência das nações mais ricas e “desenvolvidas”, que diz, principalmente através da atuação das Organizações Internacionais, quais são os caminhos para se desenvolver e como deve agir o Estado. No campo político/econômico, vigorou o neoliberalismo como modelo a ser adotado pelos países que buscam se desenvolver. No campo da gestão, a governança, como estrutura que emana alinhamentos de gestão, foi colocada como mecanismo necessário para a promoção do desenvolvimento, fortalecendo preceitos de governança corporativa e reforçando comandos de controle, avaliação e centralização de políticas. Esses comandos se reproduzem desde a década de 1990, quando o Banco Mundial traz sem seus relatórios a boa governança para o

desenvolvimento e os preceitos neoliberais para o fortalecimento da gestão (World Bank, 1991, 1992). Diante deste cenário, o desenvolvimento (econômico, social, sustentável) das nações consideradas subdesenvolvidas ou em desenvolvimento é inviável.

É neste sentido em que o Sul Global (Dirlik, 2007; Ballestrin, 2020), como projeto geopolítico contra hegemônico, se fortifica, rompendo com a lógica de dominação produzida, especialmente pelo neoliberalismo, através de novos arranjos de cooperação e de produção de conhecimentos. Ao se desvincular com a dominação do Norte, o Sul fomenta uma epistemologia decolonial, um conhecimento produzido e pensado para o Sul. O Sul Global mobiliza aqueles que se encontram na margem, na periferia, para construir caminhos alternativos para o futuro, incluindo, assim, a dimensão social, do poder público e do desenvolvimento. Nesta etapa, o desenvolvimento deixa de ser um fenômeno prescritivo para adotar uma faceta voltada a tendências (Piertese, 2010), a partir das necessidades que precisam ser atendidas. Assim, o Estado, como ator responsável pela viabilização do fornecimento de direitos aos cidadãos na forma de serviços públicos, deve se orientar a um projeto de desenvolvimento do Sul Global.

Tendo como horizonte esta discussão, entende-se que o desenvolvimento deve seguir a ideia de perpetuação de um Estado Democrático de Direito, que representa a ampliação de direitos e de sujeitos, baseado no princípio da dignidade da pessoa humana. Por isso, entende-se que este projeto de desenvolvimento do Sul Global se baseia nos ideais de inclusão, sustentabilidade e democracia. Isso inclui uma visão de gestão e governança que se baseie na construção de redes de atores, ampliação da participação social, políticas transversais e intersetoriais, elementos que se distanciam da ideia de governança que é disseminada pelas OIs como forma de se desenvolver. Portanto, é necessário repensar a forma com que a gestão e a governança no Sul Global se estruturam, a partir de uma perspectiva decolonial, de modo a permitir o desenvolvimento do Sul Global.

A partir da necessidade de novas alternativas para a gestão e governança que promova o desenvolvimento dos países do Sul Global, desenvolve-se o conceito de Inteligência Pública (PI), termo originalmente cunhado por Lúcio e Dantas (2018), que ganha novos e aprofundados contornos nesta tese. A Inteligência Pública é um espaço de criação, um constructo teórico-metodológico com o propósito de criar instrumentos de gestão que são capazes de apoiar o desenvolvimento dos países do Sul Global no processo de tomada de decisão, inseridos no contexto da sociedade de risco. Ao mesmo tempo que se coloca como um caminho alternativo decolonial ao conceito de governança, é um dos possíveis sentidos que governança pode

assumir, emanando alinhamentos de gestão. Isso porque a governança é um termo extremamente polissêmico, que, ao admitir múltiplas interpretações, traz conotações não tão claras e explícitas. Por isso, é importante a construção de um novo conceito que também é um sentido de governança, que expresse claramente seus objetivos e princípios, evitando a reprodução da natureza dos conceitos mágicos.

A criação de uma inteligência pública se espelha na própria ideia de inteligência, como uma capacidade de preencher lacunas e criar cenários futuros que o cérebro humano possui. É a utilização das experiências do passado para a construção do presente e do futuro. Por isso, a PI se destina à criação de instrumentos de gestão que fornecem evidências (através de dados, informações e informações comunicáveis) que permitam melhorar o processo de tomada de decisão dentro do setor público. É a transformação da lógica de gestão pública de apagar incêndios para uma gestão voltada para o presente e o futuro. Entretanto, a Inteligência Pública, como constructo teórico-metodológico, não se limita a ser um recurso, uma ferramenta tecnológica aplicada para a visualização de dados, como as ferramentas de *Business Intelligence* que geralmente são adaptadas para serem manuseadas pelos órgãos públicos.

O propósito final da Inteligência Pública é promover o desenvolvimento dos países pensando em um projeto de desenvolvimento do Sul Global. Desta maneira, a PI desenvolve tanto instrumentos de gestão que são baseados em PI como uma produção epistêmica de gestão decolonial. Para isso, a Inteligência Pública se baseia, ou se alimenta, em três elementos chaves: experiências práticas, que decorrem das vivências, dos acertos e erros, da incorporação de práticas e de outros atores e dos dados e informações que mostram a história da gestão; experiências teóricas, também trazidas por dados e informações, bem como reflexões teórico-metodológicas de gestão e governança; e sociedade de risco ou ideia de risco, que traduz a incerteza e a complexidade do momento atual. A sociedade de risco (Beck, 1991) como quadro social é um dos elementos mais importantes da Inteligência Pública, pois modifica a ideia de risco para o setor público, transformando a tradicional gestão de risco (referente à atuação dos gestores públicos) em uma gestão voltada para riscos (possibilidades de incidência de desastres ambientais, econômicos e sociais, que são desdobramentos da modernidade).

Apesar de ser um conceito que, ambiciosamente, é voltado para a construção de um caminho alternativo de gestão e governança para o desenvolvimento do Sul Global, a construção da Inteligência Pública nesta tese se volta e se refere ao caso brasileiro, incorporando elementos que fazem parte da experiência brasileira e tentando lidar com problemas que são típicos da gestão e da sociedade brasileira. Assim, a PI, como aqui construída, representa um

esforço reflexivo de como melhorar a gestão e a governança, de acordo com as evidências que existem no Brasil, apesar de se entender que este constructo teórico-metodológico, por ser não prescritivo, pode ser aplicado a outros casos e adequados a outras realidades que existem no Sul Global.

Sendo assim, retoma-se que a questão central de investigação dessa tese foi como a Inteligência Pública, como constructo teórico-metodológico, pode contribuir na melhoria da gestão pública no Brasil e pode ser aplicada na saúde, tendo como objetivo geral o fortalecimento do conceito de Inteligência Pública. A pergunta de pesquisa reflete o esforço dual desta tese, em trazer uma contribuição tanto teórica quanto prática, ao propor o fortalecimento do conceito de Inteligência Pública e suas contribuições para o Brasil e ao propor a aplicação do conceito à saúde e ao SUS brasileiro. Esse duplo esforço é resultado da reunião de conhecimentos e propósitos dos dois cursos de doutorado envolvidos na cotutela de tese, que se voltam para a temática do desenvolvimento. O doutorado acadêmico em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, da UnB enseja uma reflexão mais teórica, enquanto o doutorado profissionalizante em Inovação em Ambientes Locais, do IPN, fomenta uma visão empírica e aplicada.

A resposta da pergunta não é simples, e revela a complexidade do tema abordado. A gestão pública brasileira atual se guia pelo conceito de governança criado pelo Tribunal de Contas da União brasileiro, que preconiza a avaliação, o controle e a centralidade (uniatorial) para a estrutura de gestão pública em todo o país, abrangendo o governo federal, os governos estaduais e distrital e os governos municipais. A base desta percepção de governança vem das Organizações Internacionais. Isso tem se refletido na qualidade dos dados que são gerados para a tomada de decisão, bem como a principal preocupação dos gestores públicos, que é a prestação de contas e as auditorias públicas dos órgãos de controle. Em um cenário que, nos últimos anos, já é marcado pela austeridade fiscal, alguns princípios constitucionais, como direitos sociais fundamentais, serviços públicos essenciais e participação social, não tem sido a prioridade da gestão, resguardada pela ideia de governança, que é um modelo de gestão (Osborne, 2010) vastamente utilizado e bem-sucedido por outros governos nacionais.

No contexto da sociedade de risco, as consequências dos últimos fenômenos climáticos e sociais evidenciam a falta de uma gestão voltada para riscos. Só no primeiro semestre de 2024, o país registrou quase 6 milhões de casos e 4 mil mortes por dengue e o estado do Rio Grande do Sul passou por sua maior enchente, desabrigando mais de 600 mil pessoas. Apesar da comunicação prévia de cientistas alertando para esses riscos, houve um descaso das

autoridades em termos de prevenção, o que indica a falta de políticas preventivas e orientadas a riscos, que se concretizam cada vez mais rápido. Não só há uma grande perda social e humana nos casos, mas também há um custo maior de se tomar medidas emergenciais (olhar do passado) do que estratégias pensadas (olhar do presente e do futuro).

Assim, a Inteligência Pública tem como contribuir com a gestão e a governança brasileira, em diferentes aspectos. A PI impulsiona para uma visão de desenvolvimento alinhado a um projeto de desenvolvimento do Sul Global, reunindo os ideais de inclusão, sustentabilidade e democracia. Em outro sentido, a Inteligência Pública implementa uma cultura que entenda o risco em um contexto turbulento e de incerteza, como uma possibilidade de fenômeno que atinja a sociedade, e não somente como um elemento interno que afeta o valor público da instituição. Também, a criação de instrumentos permite a melhoria do ambiente de tomada de decisão, de forma a tomar decisões baseadas em evidências e que são voltadas a atender o bem público, fortalecendo as capacidades estatais, o desenvolvimento local e a interlocução do governo com os cidadãos e outros atores. Os instrumentos baseados em PI são mediadores dessas relações, que organizam a gestão para processos mais dialógicos e horizontais.

Como forma de entender a prática da Inteligência Pública, escolheu-se a organização do Sistema Único de Saúde no Distrito Federal para uma reflexão. Diz-se reflexão pois este é um exercício inicial, uma proposição de instrumento, e não a aplicação do instrumento de gestão em si, artefactualizado em uma ferramenta. Nesta tese, foi elaborado o cenário diagnóstico e exploradas as possibilidades de aplicação do conceito em relação a uma situação prática.

O diagnóstico foi feito a partir dos dados e das entrevistas coletadas, que foram avaliadas através das 10 categorias de análise, que se resumem em indicadores diagnósticos. As informações coletadas refletem o cenário de colapso da saúde do DF que, em janeiro, esteve acima da sua capacidade de atendimento por conta da epidemia de dengue que acometia o território, bem como o aumento de casos de Síndromes Respiratórias Agudas Graves, como Covid-19, influenza e H1N1. A situação da saúde no DF foi considerada em crise pelo próprio governador, em abril de 2024. Desde 2019, muitos dos hospitais e UPAs do DF são gerenciados pelo IGESDF, um serviço social autônomo reconhecido como pessoa de direito privado sem fins lucrativos. Ou seja, a gestão dessas unidades de saúde foi terceirizada. Desde sua criação, o IGESDF recebe várias críticas acerca dos baixos salários aos prestadores de serviço, insatisfação pública dos serviços prestados, processos de superfaturamento envolvendo seus

diretores, falta de transparência, entre outros. O painel de dados de transparência da SSA só foi operacionalizado em maio de 2024.

Assim, observou-se que o grau de transparência pública da saúde do DF é muito afetado pela falta de transparência do IGESDF, como ator prestador de serviço. A sistematização e comunicação dos dados é falha e fragmentada, o que exige uma atuação mais presente dos servidores a nível local para promover a saúde da população no território. Em relação a outros atores, há uma relação direta entre o GDF e o IGESDF, através de repasses. A participação social é falha e se consolida em caráter consultivo e em controle social. Também, com a prestação dos serviços pela SSA, a relação com a sociedade se torna mais falha. A estrutura da política de saúde do DF valoriza a atuação local, através de uma política de atenção primária que só é efetiva nos territórios mais pobres. Entretanto, a coordenação entre níveis de atenção é falha, o que prejudica a saúde da população. A articulação e integração federativa também é falha, evidenciada pelos problemas com o atendimento da população que vive no entorno do DF, mas, por ser a capital federal e não conter municípios, a coordenação com as políticas do governo federal é melhor que em outros estados e UFs. A falta de capacidade se traduz na falta de meios materiais para melhor processamento dos dados pelas unidades de saúde, bem como a utilização de sistemas diferentes dificulta a construção de um ambiente organizacional satisfatório para a melhor tomada de decisão. Não há uma preocupação do risco em sua dimensão social, como também não parece haver um compromisso real como a comunidade local, ou com o desenvolvimento territorial. A política de saúde do DF é contaminada com os preceitos neoliberais, que buscam a privatização de serviços públicos estratégicos através do sucateamento da entrega de serviços das políticas sociais. Isso vem de uma agenda do governador do DF, Ibaneis Rocha, que defende a atuação privada nos serviços públicos.

O objetivo aqui não é fazer uma crítica às ideologias preconizadas por governantes democraticamente eleitos, mas evidenciar questões que são impeditivas a um real processo de desenvolvimento, que é compromissado com a inclusão, a sustentabilidade e a democracia, impulsionando novos arranjos para promover um projeto de desenvolvimento do Sul Global. Neste sentido, essa relação das práticas com um projeto de desenvolvimento não é compatível. Sendo assim, os instrumentos devem reforçar os ganhos para a sociedade como uma pavimentação lenta em rumo a mudanças mais estruturais. Assim sendo, nota-se que o Distrito Federal é a Unidade Federativa mais rica do Brasil, mas traz um quadro de desigualdade e vulnerabilidade social alarmante, que se percebe na saúde.

Para a criação de um instrumento baseado em PI para a saúde do DF, é importante que haja o desenvolvimento de uma ferramenta que seja universal, que seja utilizada tanto pelas unidades próprias de saúde quanto pelas unidades com gestão terceirizada, garantindo uma uniformidade de construção e coleta de dados, bem como impulsionando a transparência das informações. Essa ferramenta deve fornecer informações comunicáveis de qualidade e de fácil leitura, de forma a permitir a ampliação da participação da sociedade civil de maneira mais informada. Com informações melhores estruturadas, a comunicação com outros entes federados pode ser aprimorada, o que ajuda a pleitear recursos e entender quais as dinâmicas que o território possui para atender melhor a população de outras UFs que buscam atendimento na capital.

Da mesma forma, é preciso que a ferramenta seja desenvolvida para integrar dados intersetoriais, já que a saúde integra muitos aspectos da vida humana e da vida social. Um quadro mais informado sobre riscos socioambientais permite traçar estratégias de saúde que vão impactar positivamente a vida dos cidadãos e evitar a crise e o colapso do SUS no DF. É importante também que as informações reflitam aspectos do território de forma fragmentada, já que a desigualdade interna do DF é alarmante. Da mesma maneira, este instrumento deve conseguir quantificar e parametrizar os elementos qualitativos que são coletados através das visitas das equipes de saúde nas casas, como forma de produção de dados primários que vão traduzir necessidades e anseios da população.

Este cenário revela algo que é notório na saúde pública brasileira. O SUS é um palco em grande disputa, em que o seu sucateamento é um projeto para privatização dos serviços da saúde e da negligência da saúde como direito, que acaba aumentando a desigualdade e o quadro de vulnerabilidade dos mais pobres. Ou seja, a saúde passa por um indicativo que decisões públicas são impactadas por um complexo quadro de valores que tendem a reduzir a importância do social no desenvolvimento. Este é um quadro muito difícil, mas não impossível, de ser revertido.

A introdução dos instrumentos baseados em PI no território e nos governos locais é uma das maneiras de reverter esse quadro, que, a curto e longo prazo, vai promover uma tomada de decisão mais acertada para a promoção do desenvolvimento, bem como vai, a longo prazo, incentivar a interlocução com outros atores e, principalmente, com os cidadãos. O maior desafio parece ser a introdução de uma nova lógica contra hegemônica e decolonial na maneira de se exercer a gestão e a governança pública em prol do desenvolvimento. Entretanto, esse processo é um caminho longo e ascendente, que, a partir de ações focalizadas no território, vão, aos

poucos, reduzir as desigualdades, promover o bem-estar social e preparar tanto os governos quanto a sociedade para o cenário de riscos e incerteza que marcam o atual momento socionatural.

REFERÊNCIAS

- Abdelrhani, B., & Adnan, R. (2022). Risk and risk management in the public sector: A theoretical contribution. *Journal of Economics, Finance and Management Studies*, 5(9), 2495-2506. Doi: 10.47191/jefms/v5-i9-03.
- Adusp.(2017, 23 nov). Google “presenteia” USP. Comunidade desconfia. Adusp. <https://adusp.org.br/conflito-de-interesses/google-presenteia-usp-comunidade-desconfia-2/>
- Adusp. (2021, 11 may). Google cortará espaço ilimitado na nuvem em 2022, e USP admite buscar “outras opções”. Adusp. <https://adusp.org.br/defesa-da-universidade/goog-espaco/>
- Agência Estado. (2020). Mandetta: se não fizermos nada no sistema de saúde, vamos colher colapso. *Correio Braziliense*. 20 mar. 2020. https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/03/20/interna_politica,835663/mandetta-se-nao-fizemos-nada-no-sistema-de-saude-vamos-colher-colap.shtml
- Agência Senado. (2020). Ajuda do governo só chegou a 15% das micro e pequenas empresas. *Senado notícias*. 13 out. 2020. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/10/13/ajuda-do-governo-so-chegou-a-15-das-micros-e-pequenas-empresas>
- Aggeri, F.; & Labatut, J. (2001). *Looking at management through its instruments: A genealogical analysis of instrument-based approaches of management*. Working paper. <hal-00639734>
- Aguiar, J. D. N. (2016). Teoria pós-colonial, estudos subalternos e América Latina: uma guinada epistemológica? *Estud. Sociol.* Araraquara, 21(41), 273-289.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2015). *Gobernanza y Gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ahmeti, R., & Vladi, B. (2017). Risk Management in Public Sector: A Literature Review. *European Journal of Multidisciplinary Studies*, 2(5), 323-329.
- Aith, F. (2021). Afirmação histórica do direito à saúde e os desafios para sua efetivação nos estados do século XXI. In: Santos, A. O.; Lopes, L. T. *Reflexões e futuro. Coleção Covid-19*, v. 6. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Saúde.
- Akerkar, R. (2014). *Introduction to Artificial Intelligence*. 2. ed. Delhi: PHI Learning Private Limited.
- Alba-Leonel, A., Papaqui-Alba, S., Omaña-Villagrán, M. F., & Gracida-Morales, A. M. (2021). Impacto a la salud de la infodemia y de la mala información durante la pandemia por COVID-19: Impact on health of the infodemic and misinformation during the COVID-19 pandemic. *Revista De Enfermería Neurológica*, 20(1). <https://doi.org/10.51422/ren.v20i1.313>
- Albernaz, I. (2023, 21 abr). Aos 63 anos, Brasília é marcada por abismo entre ricos e pobres. Poder 360. <https://www.poder360.com.br/brasil/aos-63-anos-brasil-e-marcada-por-abismo-entre-ricos-e->

- Avritzer, L. (2007). Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 50(3): 443-464.
- Azevedo, M. L. N. (2013). Igualdade e equidade: qual é a medida da justiça social? Avaliação: *Revista da Avaliação da Educação Superior*, 18(1): 129-150.
- Ballestrin, L. (2013). América Latina e o giro decolonial. *Revista Brasileira de Ciência Política*, 11, 89-117.
- Ballestrin, L. (2020). O Sul Global como projeto político. *Horizontes ao Sul* [online], 15 jul. 2020. <https://www.horizontesaosul.com/single-post/2020/06/30/o-sul-global-como-projeto-politico>
- Balthazar, R. (2020). Auxílio emergencial é insuficiente para manter trabalhador em casa, diz pesquisa. *Folha de São Paulo*. 13 jul. 2020. <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2020/07/auxilio-emergencial-e-insuficiente-para-manter-trabalhador-em-casa-diz-pesquisa.shtml?origin=folha> .
- Barbosa, S. C. T. (2016). Capacidade de Gestão: coordenação interorganizacional na implementação de programas públicos federais no Brasil. IPEA, *Boletim de Análise Político-Institucional*, (9).
- Bárcena, A.; & Prado, A. (2015). *Neoestructuralismo y corrientes heterodixas em América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Chile; CEPAL.
- Bárcena, A.; Samaniego, J.; Peres, W.; Alatorre, J. E. (2020). *The climate emergency in Latin America and the Caribbean*. The path ahead – resignation or action? Santiago: ECLAC Books.
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70.
- Barnosky, A., & Hannibal, M. E. (2024, 2 abr.). Despite Official Vote, the Evidence of the Anthropocene is Clear. *YaleEnvironment360*. <https://e360.yale.edu/features/anthropocene-denied>
- Baskin, J. (2019) Global Justice and the Anthropocene: Reproducing a Development Story. In: Biermann, F., & Lövbrand, E. *Anthropocene Encounters: New Directions in Green Political Thinking*. Cambridge: Cambridge University Press, 50-168.
- Basu, R. (2019). *Public Administration in the 21st century. A Global South Perspective*. Routledge.
- Bauman, Z. (2022). *Modernidad Líquida*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Beck, U. (1987). The Anthropological Shock: Chernobyl and The Contours of The Risk Society. *Berkeley Journal of Sociology*, 32: 153-165.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London, SAGE Publications.
- Beck, U. (2009). *World at Risk*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (2013). Risk, class, crisis, hazards and cosmopolitan solidarity/risk community - conceptual and methodological clarifications. *HAL* (31). halshs-00820297
- Beck, U; & Zhang, J. Y. (2012). Reflexivity. In: Ritzer, G. *The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Globalization*. Oxford: Blackwell Publishing.

- Bell, D. (1999). *The coming of post-industrial society. A Venture in Social Forecasting.* (e-book). New York: Basic Books.
- Benay, A. (2018). *Government Digital. The quest to regain public trust.* Toronto: Dundurn.
- Berle, A. A., Jr.; Means, G. C. (1933). *The Modern Corporation and private property.* New York: The Macmillan Company.
- Bernardes, W. L. M. (2010). *Federação e federalismo: uma análise com base na superação do Estado Nacional e no contexto do Estado Democrático de Direito.* Belo Horizonte: Del Rey.
- Bértola, L.; & Ocampo, J. A. (2010). *Desarrollo, vaivenes y desigualdad, Una historia económica de América Latina desde la independencia.* España: Secretaría General Iberoamericana.
- Batancur, N.; Bidegain, G.; Martínez, R. (2023). El estudio de las políticas públicas desde la Ciencia Política. Miradas latino-americanas. *Gestión y Política Pública*, XXXII(2): 187-226. Doi: <https://doi.org/10.60583/gypp.v32i2.8127>
- Bevir, M. (2012). *Governance. A very short introduction.* Oxford: Oxford University Press.
- Bichir, R. (2018). Governança Multinível. In IPEA. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 19.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo (2020). *Gobernanza em salud.* El afрте de la transformación de los sistemas de salud. BID
- Bobbio, N. (2007). *Estado, governo, sociedade. Para uma teoria geral da política.* 14. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- Boff, R. B. (2021). Development in Latin America, origins and actuality of four lines of interpretation. *Revista Conjuntura Global*, 10(2), 49-66. DOI: 10.5380/cg.v10i2.78168
- Bonavides, P. (2010). *Teoria Geral do Estado.* 8. ed. São Paulo: Editora Malheiros.
- Bonavides, P. (2011). *Ciência Política.* 18. ed. São Paulo: Editora Malheiros.
- Bonnet, A. (2022). El Estado en la marea rosa latinoamericana: algunas consideraciones generales. *Argumentos*, 35(98), 93-110.
- Bosa, G. (2024, 01 mar.). Brasil volta ao grupo das 10 maiores economias do mundo após alta do PIB. CNN Brasil. <https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/brasil-volta-ao-grupo-das-10-maiores-economias-do-mundo-apos-alta-do-pib/>
- Bosco, E.; & Di Giulio, G. M. (2015). Ulrich Beck: considerations on his contributions and challenges to the studies in environment and society. *Ambiente & Sociedade*, XVIII(2): 145-156.
- Bosco, E., & Ferreira, L. (2016). Sociedade mundial de risco: teoria, críticas e desafios. *Sociologias*, 18(42), 232–264. <https://doi.org/10.1590/15174522-018004211>
- Bosier, S. (2001). Desarrollo (local): De qué estamos hablando? In: Madoery, O.; Vázquez Barquero, A. (eds.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de desarrollo local.* Rosario: Editorial Homo Sapiens.

- Boström, M., Lidskog, R., & Ugglå, Y. (2016). A reflexive look at reflexivity in environmental sociology. *Environmental Sociology*, 3(1), 6–16. <https://doi.org/10.1080/23251042.2016.1237336>
- Boullousa, R. F.. (2019). Mirando ao Revés as políticas públicas: os desenvolvimentos de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas. *Publicações da Escola da AGU*, (11): 89-106.
- Boullousa, R. F.; Peres, J. L. P.; Laranja, L. S.; Silva, L. G. (2021). Subtração da Gestão de Políticas Públicas no Contexto Pandêmico: os desdobramentos de um desamparo público agravado pela Covid-19. *RIGS*, 10(1): 71-85.
- Bovaird, T.; Löffler, E. (2003). Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3): 313-328.
- Bovaird, T.; & Löffler, E. (2009) The changing context of public policy. In: Bovaird, T.; Löffler, E. *Public Management and Governance*. Second Edition. Oxon: Routledge.
- Braga, C.; & Suarez, M. (2018). Teoria Ator-Rede: novas perspectivas e contribuições para os estudos de consumo. In *Cad. EBAPE.BR*, 16(2).
- Braga, S. (2011). Poder, formas de dominação e Estado no diálogo entre Nicos Poulantzas e a sociologia política norte-americana. *Revista Brasileira de Ciência Política*, (5), 109-137. <https://doi.org/10.1590/S0103-33522011000100005>
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 5 out. 1988.
- Brasil. Presidência da República (1995). Câmara de Reforma do Estado. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (PDRAE). Brasília.
- Brasil. Tribunal de Contas da União. (2014). *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão.
- Brasil. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. (2015). *Alternativas de Gerência de Unidades Públicas de Saúde*. Brasília: CONASS.
- Brasil (2017). *Decreto nº 9203*, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União de 23 de novembro de 2017.
- Brasil. Ministério da Saúde. (2002). *Dengue: aspectos epidemiológicos, diagnóstico e tratamento*. Brasília: Fundação Nacional de Saúde.
- Brasil. Ministério da Saúde.(2024). *Painel de Monitoramento das Arboviroses*. <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/a/aedes-aegypti/monitoramento-das-arboviroses> .
- Brasil. Tribunal de Contas da União (2020). *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. Edição 3 - Brasília: TCU, SecexAdministração.
- Brasil Econômico. (2020). Desemprego atinge 14,1 milhões de pessoas e informalidade cresce, diz IBGE. IG. 25 dez. 2020. <https://economia.ig.com.br/2020-12-29/desemprego-atinge-141-milhoes-de-pessoas-e-informalidade-cresce-diz-ibge.html> .

- Breakspear, A. (2013). A New Definition of Intelligence. *Intelligence and National Security*, 28(5): 678-693. DOI: 10.1080/02684527.2012.699285
- Brener, J. (1987). Trinta anos de não-alinhados. *Lua Nova* 3(3): 78-81. Doi: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451987000100016>
- Brey, P. (2003). Theorizing Modernity and Technology. In: Misa, T. J., Brey, P., Feenberg, A. *Modernity and Technology*. Cambridge, Massachusetts, London, England: The MIT Press.
- Britto, V. (2023, 11 may). Em 2022, mercado de trabalho e Auxílio Brasil permitem recuperação de rendimento. Agência IBGE Notícias. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/36857-em-2022-mercado-de-trabalho-e-auxilio-brasil-permitem-recuperacao-dos-rendimentos#:~:text=Em%202021%2C%20essa%20raz%C3%A3o%20era,ambos%20os%20menores%20da%20s%C3%A9rie>.
- Bruce, S., Yearley, S. (2006). *The Sage Dictionary of Sociology*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications.
- Brugué, Q.; Canal, R.; Paya, P. (2015). ¿Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales. Centro de Investigación y docência Económicas, A.C. Distrito Federal, México. *Gestión y Política Pública*, XXIV(1): 85-130.
- Brundtland, G.; Khalid, M.; Agnelli, S.; Chidzero, B.; Fadika, M.; Mauff, V. (1987). *Report of the World Comission on Environment and Development: Our Common Future*. Oslo.
- Bush, R. (2007). *Poverty and Neoliberalism: Persistence and Reproduction in the Global South*. Pluto Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctt18fs571>
- Cadena-Iñiguez, P.; Rendón-Medel, R.; Aguilar-Ávila, J.; Salinas-Cruz, E.; Cruz-Morales, F. R.; & Sangerman-Jarquín, D. M. (2017). Métodos cuantitativos, métodos cualitativos o su combinación en la investigación: un acercamiento en las ciencias sociales. *Revista mexicana de ciencias agrícolas*, 8(7): 1603-1617.
- Cadernos QualisAPS (2022a). *Diagnóstico de Estrutura das Unidades Básicas de Saúde do Distrito Federal e capacidade de resposta à COVID-19: resultados*. Brasília: Escola de Governo Fiocruz Brasília.
- Cadernos QualisAPS (2022b). *Tipologia de estrutura das unidades básicas de saúde do Distrito Federal*. Brasília: Escola de Governo Fiocruz Brasília.
- Callon, M. (1990). Techno-economic networks and irreversibility. *The Sociological Review*, 1990, n.38: 132–161.
- Cantamutto, F. J. (2013). ¿Giro a la izquierda? Nuevos gobiernos en América Latina. RELACSO, *Revista estudiantil latinoamericana de ciencias sociales*, (2).
- Capella, A. C. N. (2015). Gestão Pública e Tecnologia da Informação: um Panorama Contemporâneo. In: Hayashi, M. C. P. I., Rigolin, C. C. D., & Barbosa, H. (orgs). *Governo na Web: Reflexões teóricas e práticas*, v. 2. Campinas: Alínea, 165-188).
- Cárdenas, N. (2002). El desarrollo local: su conceptualización y procesos. *Provincia*, n. 8: 53-76.

- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1975). *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Ensaio de Interpretação Sociológica. Rio de Janeiro: Zahar editores.
- Carneiro, R., Menicucci, T.M.G. (2013). Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes. In Fundação Oswaldo Cruz. *A saúde no Brasil em 2030 – prospecção estratégica do sistema de saúde brasileiro: desenvolvimento, Estado e políticas de saúde* [online]. Rio de Janeiro: Fiocruz/Ipea/Ministério da Saúde/Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 135-194.
- Carvalho, G. (2022). The World Bank and Healthcare Reforms: A Cross-National Analysis of Policy Prescriptions in South America. *Social Inclusion*, 10(1), 1-14. Doi: <https://doi.org/10.17645/si.v10i1.4734>
- Carvalho, G., & Doetter, L. (2022). The Washington Consensus and the Push for Neoliberal Social Policies in Latin America: The Impact of International Organisations on Colombian Healthcare Reform. In: Nullmeier, F., de Reufels, D. G., & Obinger, H. (eds.) *International Impacts on Social Policy*. Short Histories in Global Perspective. Cham (Switzerland): Palgrave Macmillan.
- Carvalho Filho, J. S.. (2017). *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Ed. Lumem Juris.
- Castells, M. (1999). *A Sociedade em Rede*. V. 1. São Paulo: Paz e Terra.
- Castro, C. J., & Silva, G. V. (2017). Boas práticas de governança aplicadas ao setor público: uma análise na prestação de contas de cinco universidades públicas federais. *Revista Espacios*, 38(37).
- Cavalcante, P. (2018). *Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM*. (Texto de Discussão n. 2319). Brasília: Ipea.
- Cavalcante, P. & Pires, R. (2018). *Governança Pública: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental*. (Nota técnica n. 24). Brasília: Ipea.
- Cêpeda, V. A., & Pinto, G. L. H. (2014). Duas interpretações do planejamento, desenvolvimento e democracia no pensamento cepalino: Celso Furtado e José Medina Echavarría. Documento de Projeto. Santiago: CEPAL.
- Césaire, A. (2006). *Discurso sobre el colonialismo*. Madrid: Ediciones Akal.
- Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. et al. (2022). *World Inequality Report 2022*. World Inequality Lab wir2022.wid.world
- Chang, H. J. (2002). *Kicking Away the Ladder*. Development Strategy in Historical Perspective. London: Anthem Press.
- Chernilo, D. (2021). One globalization or many? Risk society in the age of the Anthropocene. *Journal of Sociology*, 57(1): 12-26. DOI: [.00r.g1/107.171/1774/4104470873832312199977563](https://doi.org/10.1177/1404470873832312199977563)
- CNM (2024, 08 may). Brasil tem 2,2 mil mortes por dengue; e o cenário pode piorar por conta do desastre ocorrido no RS. Agência CNM. <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/brasil-tem-2-2-mil-mortes-por-dengue-e-o-cenario-pode-piorar-por-conta-do-desastre-ocorrido-no-rs> .

- Codeplan. Companhia De Planejamento Do Distrito Federal. (2014). Nota Técnica n. 1/2014. Delimitação do espaço metropolitano de Brasília (Área Metropolitana de Brasília). Brasília: Codeplan.
- Codeplan. (2020). *Caderno Metodológico: Índice de Vulnerabilidade Social do Distrito Federal (IVS-DF)*. Brasília.
- Codeplan. (2022). PDAD 2021 – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios 2021. Distrito Federal. Brasília: Codeplan.
- Collins. Dicionario Collins. c2021. *Gobernanza*. Disponible en <https://www.collinsdictionary.com/pt/dictionary/english/governance>. [19/04/2021].
- CommonData. (2023). *Diagnóstico, estruturação e análise de dados*. [Relatório interno].
- Contribuidores da Wikipédia. (2024, May 25). *Regiões administrativas do Distrito Federal (Brasil)*. [https://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%B5es_administrativas_do_Distrito_Federal_\(Brasil\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%B5es_administrativas_do_Distrito_Federal_(Brasil))
- Cordeiro, A. M., Oliveira, G. M., Rentería, J. M., & Guimarães, C. A.. (2007). Revisão sistemática: uma revisão narrativa. *Revista Do Colégio Brasileiro De Cirurgiões*, 34(6): 428–431. <https://doi.org/10.1590/S0100-69912007000600012>
- Correio, M. N. O. P., & Correio, O. V. O. (2019). Práticas de governança pública adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(2).
- COSO. (2017). *Enterprise Risk Management. Integrating with Strategy and Performance*. Volume I. COSO.
- Costa, S. (2004). Quase crítica. Insuficiências da sociologia da modernização reflexiva. *Tempo Social*, 16(2): 73-100.
- Costa, N. R.; Lago, M. J. (2020). *A disponibilidade de Leitos em Unidade de Tratamento Intensivo no SUS e nos Planos de Saúde diante da Epidemia da Covid-19 no Brasil*. [Nota técnica]. Rio de Janeiro, 19 mar. 2020. https://observatoriahospitalar.fiocruz.br/sites/default/files/biblioteca/ESTUDO%20NILSON_0.PDF .
- Costa, A. M., Rizzotto, M. L. F., & Lobato, L. de V. C. (2020). Na pandemia da Covid-19, o Brasil enxerga o SUS. *Saúde Em Debate*, 44(125), 289–296. <https://doi.org/10.1590/0103-110420201250>
- Creswell, J. W. (2010). *Projeto de pesquisa: método qualitativo, quantitativo e misto*. 3. ed. Porto Alegre: Artmed.
- Crutzen, P. J., & Stoermer, E. F. (2000). The Anthropocene. *Global Change Newsletter*, 41, 17–18.
- Crutzen, P. J. (2002). Geology of mankind. *Nature*, 415(3), 23.
- Cruz, F. N. B. (2020). *Desenvolvimento democrático em tempos incertos: os desafios e os instrumentos da ação pública transversal e participativa*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

- Cruz, B. O., Schlabit, C. J., & Queiroz, I. V. (2018, abr). *Aspectos econômicos do Distrito Federal*. Codeplan, Texto para discussão n. 37.
- Cruz, B. O., Rosa, T. M., & Araújo, L. R. C. (2020). Área metropolitana de Brasília e quantificação de fluxos a partir de pesquisas domiciliares. *Boletim regional, urbano e ambiental*, 22, IPEA, 83-99.
- Cummings, S. N., & Nørgaard, O. (2004). Conceptualising State Capacity: Comparing Kazakhstan and Kyrgyzstan. *Political Studies*, 52(4), 685-708.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2004.00503.x>
- Curvale, Carolina; Pérez-Arrobo, Gustavo. (2022). Crisis económico e [in]estabilidade política: la política latino-americana frente a la Gran Depreciación de 1930. *Lecturas de Economía*, 97: 181-216.
- Dados, N; & Connell, R. (2012). The global south. *Contexts*, 11(1): 12-13. Doi: 10.1177/1536504212436479
- Dallabrida, V. R. (2014). Governança Territorial. In: Boullosa, R. F. (org). *Dicionário para a formação em gestão social*. Salvador: CIAGS/UFBA, 91-94.
- Dallabrida, V. R. (2020). Território e governança territorial, patrimônio e desenvolvimento territorial: estrutura, processo, forma e função na dinâmica territorial do desenvolvimento. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. 26(2): 63-78.
- David, M. L. (2011). Sobre os conceitos de risco em Luhmann e Giddens. *Em tese*, 8(1): 30-45.
- De Marchi, B., & Ravetz, J. R. (1999). Risk management and Governance: a post-normal science approach. *Futures*, 31, 743-757.
- De Brito, D. C.; & Ribeiro, T. G. (2003). A modernização na era das incertezas: crise e desafios da teoria social. *Ambiente & Sociedade*, V(2): 147-264.
- De Moraes, R. Q. (2014). A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. *Revista de Informação Legislativa*, 51(204), 269-285.
- Delaforce, R. (2013). Public and private intelligence: historical and contemporary perspectives. *Salus Journal*, 1(2): 21-39.
- Denevan, W. M. (1992). *The Native Population of The Americas in 1492*. 2. Ed. Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press.
- Di Donato, M. (2009). Decrecimiento o barbarie. Entrevista a Serge Latouche. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*. Nº 107. Madrid.
- Dicio. Dicionario português en línea. c2021. Governança . Disponível en: <https://www.dicio.com.br/governanca/> . Consultado el 19 de abril. 2021.
- Dirlik, A. (2007). Global South: Predicament and Promise. *The Global South*, 1(1), 12–23.
<http://www.jstor.org/stable/40339225>
- Donghi, T. H. (1998). *Historia contemporánea de América latina*. Madrid: Alianza Editorial.

- Douglas, M., Wildavski, A. (1983). *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press. <https://www.jstor.org/stable/10.1525/j.ctt7zw3mr>
- Drèze, J.; & Sen, A. (2002). *Hunger and public action*. 1989. Reimpressão. Oxford: Clarendon Press.
- Dryzec, J. S. (1989). Policy Sciences of Democracy. *Polity*, 22(1): 97-118.
- Enriquez, K. (2021). Some COVID-19 survivors now face huge medical bills, and have no idea how to pay them. *CNN*. 31 mai. 2021. <https://www.wbaltv.com/article/covid-19-medical-bills/36588017> .
- Dunford, M., & Perrons, D. (1983). *The Arena of Capital*. New York: Macmillan Education.
- Dunleavy, P, Margetts, H, Bastow, S, Tinkler, J. (2006). New Public Management is Dead- Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467–494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Dunleavy, P., & Margetts, H. (2023). Data science, artificial intelligence and the third wave of digital era governance. *Public Policy and Administration*. https://doi.org/10.1177_09520767231198737
- Dunn, J. (1996). *The History of Political Theory and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Espínola, F. (2024, 02 may). IGES-DF faz prestação de contas para Comissão de Transparência e lança painel público com dados de atendimento. Câmara Legislativa do Distrito Federal. <https://www.cl.df.gov.br/-/iges-df-faz-prestacao-de-contas-para-comissao-de-transparencia-e-lanca-painel-publico-com-dados-de-atendimento>
- Estadão Conteúdo. (2023, 29 dic). Quais são os países com maior desigualdade social do mundo? Veja a posição do Brasil no ranking. Exame. <https://exame.com/mundo/quais-sao-os-paises-com-maior-desigualdade-social-do-mundo-veja-a-posicao-do-brasil-no-ranking/>
- Etzkowitz, H.; Zhou, C. (2017). Hélice Tríplice: inovação e empreendedorismo universidade-indústria-governo. *Estudos Avançados*, 31(90).
- Evans, P. (2003). Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*, 5(9), 20-63.
- Farazmand, A. (2018). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Cham, Switzerland: Springer.
- Feenberg, A. (1999). *Questioning Technology*. Londres: Routledge.
- Feenberg, A. (2010). *Between reason and experience*. Essays in Technology and Modernity. Cambridge: The MIT Press.
- Fernández, V. R., & Brondino, G. (2019). *Development in Latin America*. Critical Discussions from the Periphery. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Feyerabend, P. (2007). *Contra o método*. São Paulo: Editora Unesp.

- Filgueiras, F., Koga, N., & Viana, R.. (2020). State Capacities and Policy Work in Brazilian Civil Service. *Revista De Sociologia E Política*, 28(74), e004. <https://doi.org/10.1590/1678-987319277404>
- FIOCRUZ. (2020). Observatório Covid-19. *O fim do ciclo de interiorização, a sincronização da epidemia e as dificuldades de atendimento nos hospitais*. Nota técnica 9. Rio de Janeiro: Observatório Covid-19. [[https://portal.fiocruz.br/documento/\[nota-tecnica-o-fim-do-ciclo-de-interiorizacao-sincronizacao-da-epidemia-e-dificuldades-0\]](https://portal.fiocruz.br/documento/[nota-tecnica-o-fim-do-ciclo-de-interiorizacao-sincronizacao-da-epidemia-e-dificuldades-0])]. Acesso em: 12 jan. 2021.
- Fiorin, J. L. (2000). *Elementos de análise do discurso*. 9. ed. São Paulo: Contexto.
- Fischer, F. (2016). What is critical? Connecting the policy analysis to political critique, *Critical Policy Studies*, 10:1, 95-98, DOI: 10.1080/19460171.2015.1129350
- Flinders, M. (2012). *Defending politics: why democracy matters in the twenty-first century*. Oxford: Oxford University Press.
- Fortini, C., & Sherman, A. (2017). Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. *Int. Públ.*, 19(102), 27-44.
- Foucault, M. (1999). *Vigiar e punir. Nascimento da prisão*. Petrópolis, Editora Vozes.
- Francisco, A. B. (2021). As categorias espaço e tempo na filosofia de Aristóteles e dos escolásticos. *Scintilla*, 18(1), 25-38.
- Franco, M. R. S., Oliveira, J. C. M., & Avila, M. L. (2018). As experiências de Business Intelligence (BI) no setor público brasileiro entre 2004-2015. *Universitas*, 12(23), 119-135.
- Frank, A. G. (1991). *El subdesarrollo del desarrollo*. Un ensayo autobiográfico. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Frederickson, H. G. (2004). Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere. *Working Paper QU/GOV,3/2004*.
- Frenk, J., Gómez-Dantés, O., Arreola, H., & Knaul, F. (2019). Instituto de Salud para el Bienestar: vino Viejo en botella rota. *Nexos*, 1. <https://www.nexos.com.mx/?p=45491>
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(3), 347-368.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2003). *Deeping Democracy. Institutional innovations in empowered participatory governance*. London; New York: Verso.
- Furtado, C. (2000). *Introdução ao desenvolvimento. Enfoque histórico-estrutural*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Furtado, C. (2002). *Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea*. São Paulo: Paz e Terra.
- Galeano, E. (2010). *As veias abertas da América Latina*. Porto Alegre: L&PM.
- García Romanutti, H. (2014). El Estado según Foucault: soberania, biopolítica y gubernamentalidad. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 19(66), 53-66.

- Gerring, J. (2012). *Social Science Methodology. A Unified Framework*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Giatti, L. L., & Maksud, I. (2023). O Antropoceno, a crise ambiental e as desigualdades no acesso a serviços e políticas de saúde. *Saúde Soc.*, 32(2), 1-5.
- Giddens, A. (1991). *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas.
- Gill, R. (2002). Análise de discurso. In: Bauer, M. W.; Gaskell, G. (eds.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Giovanella, L.; Bousquat, A.; Medina, M. G.; Mendonça, M. H. M.; Facchini, L. A.; Tasca, R.; Nedel, F. B.; Lima, J. G.; Mota, P. H. S.; & Aquino, R. (2022). Desafios da atenção básica no enfrentamento da pandemia de covid-19 no SUS. In: Portela, M. C.; Reis, L. G. C.; Lima, S. M. L. (eds). *Covid-19: desafios para a organização e repercussões nos sistemas e serviços de saúde* [online]. Rio de Janeiro: Observatório Covid-19 Fiocruz, Editora Fiocruz: 201-216. Informação para ação na Covid19 series. ISBN: 978-65-5708-123-5. <https://doi.org/10.7476/9786557081587.0013>.
- Globo. (2023, 21 diciembre). Fim do ‘primaverao’: relembre as novas ondas de calor que atingiram o Brasil. O Globo, <https://oglobo.globo.com/brasil/meio-ambiente/noticia/2023/12/21/fim-do-primaverao-relembre-as-nove-ondas-de-calor-que-atingiram-o-brasil.ghtml>.
- Gonçalves, M. A. (2014). *Organização e funcionamento do SUS*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração; Brasília: CAPES.
- Gonçalves, R. G. (2024, 14 marzo). A maior epidemia de dengue do Distrito Federal: causas e lições. UnBNotícias. <https://noticias.unb.br/artigos-main/7201-a-maior-epidemia-de-dengue-do-distrito-federal-causas-e-licoes>
- Gonsalves, E. P. (2001). *Conversas sobre iniciação à pesquisa científica*. Campinas, SP: Editora Alínea.
- Gonzatto, M. (2020). Linha do tempo: veja a evolução da covid-19 no mundo ao completar um ano. GZH. 31 dez. 2020. <https://gauchazh.clicrbs.com.br/saude/noticia/2020/12/linha-do-tempo-veja-a-evolucao-da-covid-19-no-mundo-ao-completar-um-ano-ckjbv0iwx009o019w4kx1h0cd.html> .
- Göttems, L. B. D., Evangelista, M. S. N., Pires, M. R. G. M., Silva, A. F. M., & Silva, P. A. (2009). A trajetória da política de atenção básica à saúde no Distrito Federal. *Cad Saude Publica*, 25(6), 1409-1419.
- Göttems, L. B. D., Almeida, M. O. de., Raggio, A. M. B., & Bittencourt, R. J.. (2019). O Sistema Único de Saúde no Distrito Federal, Brasil (1960 a 2018): revisitando a história para planejar o futuro. *Ciência & Saúde Coletiva*, 24(6), 1997–2008. <https://doi.org/10.1590/1413-81232018246.08522019>
- Göttems, L. B. D., Camilo, L. de P., Mavrot, C., & Mollo, M. de L. R.. (2021). As reformas dos sistemas de saúde da América Latina: influências neoliberais e desafios aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. *Ciência & Saúde Coletiva*, 26(10), 4383–4396. <https://doi.org/10.1590/1413-812320212610.11192021>

- Gramucho, W. G. (2014). A pesquisa governamental de opinião pública: razões, limites e a experiência recente no Brasil. *Revista do Serviço Público*, 65(1), 49-64.
- Grindle, M. S. (1996). *Challenging the State. Crisis and innovation in Latin America and Africa*. Cambridge University Press.
- Grindle, M. S. (2007). Good Enough Governance Revisited. *Development Policy Review*, 25(5): 553-574.
- Grosfoguel, R. (2008). Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 80, 115-147
- Gržinić, M. (2011). Southeastern Europe and the Question of Knowledge, Capital, and Power. *The Global South*, 5(1), 51–65. <https://doi.org/10.2979/globalsouth.5.1.51>
- GTSCA2030 Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030. (2021). V *Relatório Luz da Sociedade Civil Agenda 2030 de desenvolvimento Sustentável*. https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2021/07/por_rl_2021_completo_vs_03_lowres.pdf.
- Güemes, C. & Brugué, Q. (2017). Confianza y gobierno abierto em América Latina. In: Naser, A., Ramírez-Alujas, A., & Rosales, A. *Desde el Gobierno abierto al Estado abierto em América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL; Naciones Unidas, 253-282
- Guimarães, C. (2020). Especialistas analisam a disponibilidade de leitos no país e discutem possibilidades. *Portal Fiocruz*. 08 mai. 2020. <https://portal.fiocruz.br/noticia/especialistas-analisam-disponibilidade-de-leitos-no-pais-e-discutem-possibilidades>.
- Guivant, J. S. (2001). A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 16 abr. 2001: 95-112.
- Guterres, A. (2023, september 15). *Discurso de abertura del g77*. [Speech vídeo recording]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=IElnLDHrIvQ>
- Hage, J. A. A. (2013). A Teoria da Dependência: Uma Contribuição aos Estudos de Relações Internacionais. *Revista Política hoje*, 22(1): 106-136.
- Halpern, C.; Lascoumes, P.; Le Galès, P. (2021). As abordagens a partir dos instrumentos da ação pública. In: Oliveira, O. P.; Hassenteufel, P. (orgs). *Sociologia da ação pública: teorias abordagens e conceitos*. Brasília: Enap, 31-59.
- Han, B. C. (2015a). *Sociedade do Cansaço*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Han, B. C. (2015b). *Psicopolítica*. Neoliberalismo y nuevas técnicas de poder. Barcelona: Heder Editorial.
- Haraway, D. J. (2009). Manifesto ciborgue. Ciência, tecnologia e feminismo-socialista no final do século XX. In: Tadeu, T. (org). *Antropologia do ciborgue. As vertigens do pós-humano*. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora.
- Harvey, D. (2015). O espaço como palavra-chave. *EM PAUTA*, 35(13), 126-152.
- Hassenteufel, P. (2011). *Sociologie politique: l'action publique*. 2. ed. Versão e-pub. Paris: Armand Colin.

- Haveri, A., & Anttiroiko, A. (2023). Urban platforms as a mode of governance. *International Review of Administrative Sciences*, 89(1), 3-20. Doi: 10.1177/00208523211005855.
- Hawkins, J.; & Blakeslee, S. (2004). *On Intelligence: How a New Understanding of the Brain will Lead to the Creation of Truly Intelligent Machines*. New York: Times Books (e-book).
- Head, B. W. (2019). Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies, *Policy and Society*, 38(2): 180-197, DOI: 10.1080/14494035.2018.1488797
- Head, B. W. (2022). *Wicked Problems in Public Policy*. Understanding and Responding to Complex Challenges. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Hernández, R. A. (2015). Transformación del Estado y paradigmas de desarrollo en América Latina. In: Bárcena, A., & Prado, A. (eds). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL, 325-365.
- Hess, D. (2003). Technology, Medicine and Modernity: The Problem of Alternatives. In: Misa, T. J., Brey, P., Feenberg, A. *Modernity and Technology*. Cambridge, Massachusetts, London, England: The MIT Press.
- Hirschfeld, K. (2020). Microbial insurgency: Theorizing global health in the Anthropocene. *The Anthropocene Review*, 7(1), 3-18.
- Hoque, M. J., & Zakaria, A. F. M. (2014). Challenges of Public Management in Global South. *Revista Conjuntura Austral*, 5(21-22), 23-38.
- Hountondji, P. J. (2008). Conhecimento de África, conhecimento de Africanos: Duas perspectivas sobre os Estudos Africanos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 80, 149-160.
- Howlett, M. (2000). A Dialética da Opinião Pública: efeitos recíprocos da política pública e da opinião pública em sociedades democráticas contemporâneas. *Opinião Pública*, VI(2), 167-186.
- Howlett, M.; Ramesh, M.; Perl, A. (2013). *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Howlett, M., Capano, G., & Ramesh, M. (2021). *Governance styles: Re-thinking governance and public policy*. New York: Routledge.
- Hoyler, T., & Requena, C. (2015). Quem governa quando o Estado não governa? Uma abordagem sobre governo e governança nas cidades. *Novos Estudos Cebrap*, (102), 23–36. <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201500020003>
- Hubbard, K. (2021). *Places Without Reported COVID-19 Cases*. U.S. News. 21 set. 2021. <https://www.usnews.com/news/best-countries/slideshows/countries-without-reported-covid-19-cases?slide=17> .
- Hueglin, T. O. (2015). *Comparative federalism: a systematic inquiry*. University of Toronto Press.
- IBGE. (2019). Conta-Satélite de Saúde: Brasil 2010-2016. *Contas Nacionais*, n. 71.
- IBGE. (2020a). *Pesquisa Nacional de Saúde: 2019. Atenção primária à saúde e informações antropométricas*. Brasil. Rio de Janeiro: IBGE.

- IBGE. (2020b). *Pesquisa Nacional de Saúde: 2019. Informações sobre domicílios, acesso e utilização dos serviços de saúde. Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE. (2020c). *Pesquisa Nacional de Saúde: 2019. Percepção do estado de saúde, estilos de vida, doenças crônicas e saúde bucal*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE. (2023). *Censo 2022*. <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>
- IGES-DF. Sobre o Iges-DF. 2021. Disponível em: <https://igesdf.org.br/institucional/sobre-o-igesdf/> . Acesso em 08 set. 2021.
- IPCC (2014). *Climate Change 2014, Synthesis Report. Fifth Assessment Report: Summary for Policymakers*. Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas, Nações Unidas, Genebra.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2014). *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília: Ipea: MP, SPI.
- Isunza Vera, E., & Hevia de la Jara, F. (2006). *Relaciones sociedad civil-estado em México. Un ensayo de interpretación*. Xalapa: Ciesas.
- Jannuzzi, P. M.; Carlo, S. (2018). Da agenda de desenvolvimento do milênio ao desenvolvimento sustentável: oportunidades e desafios para planejamento e políticas públicas no século XXI. *Bahia anál. dados*, 28(2): 6-27,
- Jiménez, W. S., Panneso, F., Gómez, L. E. N., Díaz, R. G., & Otálora, M. I. C. (2018). Análisis crítico de las modelaciones económicas de la OECD para América Latina. *Revista Criterio Libre Jurídico*, 5(1), e-5374. Doi: <https://doi.org/10.18041/1794-7200/criteriojuridico2017v14n2.5374>
- Jong, A. (2022). World Risk Society and Constructing Cosmopolitan Realities: A Bourdieusian Critique of Risk Society. *Front. Sociol.* 7:797321. doi: 10.3389/fsoc.2022.797321
- Joppke, C. (1987). The Crisis of the Welfare State, Collective Consumption, and the Rise of New Social Actors. *Berkeley Journal of Sociology*, 32, 237-260.
- Kant, I. (2001). *Crítica da razão pura*. 5. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Keech, W. R., & Munger, M. C. (2015). The anatomy of government failure. *Public Choice*, 164: 1-64. DOI 10.1007/s11127-015-0262-y
- Kelsen, H. (1938). *Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Livraria Acadêmica.
- Khokhar, T; & Serajuddin, U. (2015). Should we continue to use the term “developing worlds”? Published in *Data Blog* in november 16, 2015. <https://blogs.worldbank.org/opendata/should-we-continue-use-term-developing-world> .
- Kilksberg, B. (1988). Um novo paradigma em Gestão Pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 43, 116(2).
- King, P. L. G., Amorim, F. P. de, Araújo, G. L., Silva, T. B. Z. da, Santana, L. A., Fernandes, S. E. S., & Göttems, L. B. D. (2023). Análise da utilização dos serviços em uma Unidade Básica de Saúde do Distrito Federal, Brasil. *Comunicação Em Ciências Da Saúde*, 34(01). <https://doi.org/10.51723/ccs.v34i01.1411>

- Kjaer, A.M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Kleba, M. E., Zampiro, K., & Comerlato, D. (2015). Processo decisório e impacto na gestão de políticas públicas: desafios de um Conselho Municipal de Saúde. *Saúde E Sociedade*, 24(2), 556–567. <https://doi.org/10.1590/S0104-12902015000200013>
- Kloß, S. T. (2017). The Global South as Subversive Practice: Challenges and Potentials of a Heuristic Concept. *The Global South*, 11(2), 1–17. <https://doi.org/10.2979/globalsouth.11.2.01>
- Koling, P. J. (2007). Teorias da dependência: abordagens sobre o desenvolvimento latino-americano. *Diálogos*, 11(2/2): 137-165.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: SAGE Publications.
- Knutsson, B. (2009). The Intellectual History of Development: towards a widening potential repertoire. *Perspectives*, n 13.
- La Ganga, M. L. (2021). Her COVID-19 treatment cost more than \$1 million. Who's going to pay for it? *Los Angeles Times*. 08 fev. 2021. <https://www.latimes.com/california/story/2021-02-08/covid-treatment-hospital-bills-health-insurance-waivers> .
- Labatut, J., Aggeri, F., & Girard, N. (2012). Discipline and Change: How Technologies and Organizational Routines Interact in New Practice Creation. *Organization Studies*, 33(1), 39-69. <https://doi.org/10.1177/0170840611430589>
- Laranja, L. S. (2018). *Federalismo tridimensional: gestão participativa do SUS – deliberação e democracia nas CIBs e CIT como instrumentos de gestão*. Dissertação (mestrado – Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional). Brasília: Universidade de Brasília.
- Lascombes, P.; & Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1): 1-21.
- Lascombes, P.; & Le Galès, P. (2012a). *Sociologia da Ação Pública*. Maceió: EDUFAL.
- Lascombes, P.; & Le Galès, P. (2012b). A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *R. Pós Ci. Soc.* 9(18).
- Lascombes, P.; Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue française de Science politique*, 61(1): 5-22.
- Lasswell, H. D. (1951). The Policy Orientation. In: Lerner, D.; Lasswell, H. D. (orgs). *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press.
- Lasswell, H. D. (1970). The Emerging Conception of the Policy Sciences. *Policy Sciences* 1.
- Latouche, S. (2009). *Pequeno tratado do decrescimento sereno*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes.
- Latour, B. (1994). On technical mediation - philosophy, sociology, genealogy. *Common Knowledge*, 3(2): 29-64.

- Latour, B. (2003). Is Re-modernization Occuring - And if so, how to prove it? A commentary on Ulrich Beck. *Theory, Culture & Society*, 20(2): 35-48.
- Latour, B. (2012). *Reagregando o Social: uma introdução à teoria do Ator-Rede*. Salvador: Edufba, 2012; Bauru, São Paulo: Edusc.
- Laurell, A. C.. (1998). Para um novo estado de bem estar na América Latina. *Lua Nova: Revista De Cultura E Política*, (45), 187–204. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000300008>
- Laurell, A. C. (2016). Las reformas de salud en América Latina: procesos y resultados. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 34(2), 293-314. Doi: <http://dx.doi.org/10.5209/CRLA.53458>
- Laville, C.; & Dionne, J. (1999). *A construção do saber: manual de metodologia de pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Lechaptois, F. G. (2014). Trabajo social, descolonización de las políticas públicas y saberes no hegemónicos. *R. Katál*, 17(1), 87-94.
- Leftwich, A. (1993). Governance, democracy and development in the Third World. *Third World Quarterly*, 14(3), 605-624.
- Legg, S., & Hutter, M. (2007, 15 jun). *A Collection of Definitions of Intelligence*. Technical Report. IDSIA-07-07.
- Leite, H. (2023, 30 dec). Secretaria de Saúde fecha 2023 com mais de 8 milhões de atendimentos registrados. Secretaria de Saúde do Distrito Federal. <https://www.saude.df.gov.br/w/secretaria-de-sa%C3%BAde-fecha-2023-com-mais-de-8-milh%C3%B5es-de-atendimentos-registrados>
- León, L. P. (2024, mai 31). *Crise na saúde do DF pode ser investigada em CPI na Câmara Legislativa*. Agência Brasil. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2024-05/crise-na-saude-do-df-pode-ser-investigada-em-cpi-na-camara-legislativa>
- Levander, C., & Mignolo, W. (2011). Introduction: The Global South and World Dis/Order. *The Global South*, 5(1), 1-11. <https://doi.org/10.2979/globalsouth.5.1.1>
- Lips, M. Digital Government. (2020). *Managing Public Sector Reform in the Digital Era*. Oxon: Routledge.
- Lobo, C. (2024, 28 fev). DF marca presença em encontro do governo federal com secretários de saúde. Agência Brasília. <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2024/02/28/df-marca-presenca-em-encontro-do-governo-federal-com-secretarios-de-saude/>
- Löffler, E. (2009). Public governance in a network society. In Bovaird, T; Löffler, E. *Public Management and Governance*. Second Edition. Oxon (Reino Unido): Routledge.
- Lott, D. (2018). Apesar de problemas, SUS é referência em saúde pública, dizem especialistas. *Folha de São Paulo*. 23 abr. 2018. <https://www1.folha.uol.com.br/seminariosfolha/2018/04/apesar-de-problemas-sus-e-referencia-em-saude-publica-dizem-especialistas.shtml>.
- Love, J. L. (1996). *Crafting the Third World*. Theorizing Underdevelopment in Rumania and Brazil. Stanford, California: Stanford University Press.

- Lucena Filho, E. L., & da Silva, I. L. (2018). O processo de colonização e os possíveis impactos na psicologia da atualidade. *Revista Psicologia & Saberes*, 7(9), 107–117. <https://doi.org/10.33333/ps.v7i9.857>
- Lúcio, M.L., Daroit, D., Bessa, L.F.M., Maduro-Abreu, A. (2014). Sentidos e Significados de se Planejar Estrategicamente nas Organizações Públicas – Planejamento Estratégico Sociotécnico (PLANES): análise de uma experiência. *NAU Social*, 5(9), 151-160.
- Lúcio, M.L., Dantas, J.M.M. (2018). Gestão, custos e governança pública - desenvolvimento nacional baseado em Public Intelligence (PI). *NAU Social*, 9(17), 92-101.
- Luhmann, N. (1993). *Risk: A Sociological Theory*. Berlin: Walter de Gruyter.
- Luhmann, N. (2006). *Sociología del riesgo*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- Luhn, H. P. (1958). A Business Intelligence System. *IBM Journal of Research and Development*, 2(4), 314–319.
- Luztosa, L. (2023, 05 out). Secretaria de Saúde institui centro de inteligência para análise de dados e tomada de decisões mais ágil. Secretaria de Saúde do Distrito Federal. <https://www.saude.df.gov.br/w/secretaria-de-sa%C3%BAde-institui-centro-de-intelig%C3%Aancia-para-an%C3%A1lise-de-dados-e-tomada-de-decis%C3%B5es-mais-%C3%A1gil>
- Lynn, L. E., Jr; Heinrich, C. J.; Hill, C. J. (2001). *Improving governance: a new logic for empirical research*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Lyotard, J. F. (1984). *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Lipovetsky, G; Charles, S. (2004). *Os tempos hipermodernos*. São Paulo: Editora Barcarolla.
- Machado, M. L.; Freitas, R. (2021). *O primeiro ano de pandemia no Brasil em 43 eventos*. Nexo. 12 abr. 2021. <https://pp.nexojornal.com.br/linha-do-tempo/2021/O-primeiro-ano-de-pandemia-no-Brasil-em-43-eventos> .
- Macmillan. Dicionario Macmillan. c2021. *Gobernanza* . Disponible en: <https://www.macmillandictionary.com/dictionary/british/governance>. [19/04/2021].
- Maia, E. T. (2021). *A transversalidade da saúde na integração de políticas como estratégia de ação pública: efetividade de políticas em prol do desenvolvimento sustentável em territórios*. (Tese de doutorado). Universidade de Brasília, Brasília (DF).
- Maldonado-Torres, N. (2006). Pensamento crítico desde a subalternidade: os estudos étnicos como ciências sociais para a transformação das humanidades e das ciências sociais no século XXI. *Afro-Ásia*, 34, 105-129.
- Mansur, a. I., & Campos, A. M. (2022, ago 26). *Promessa na mira do MPDFT*. Correio Braziliense. <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/646195/noticia.html?sequence=1&isAllowed=y>
- March, J. G. (2009). Como as decisões realmente acontecem: princípios da tomada de decisões nas organizações. [trad. André Alonso Machado]. – 1. Ed. – São Paulo: Leopardo.

- Marini, R. M. (2000). *Dialética da dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini*. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: CLACSO.
- Marr, B. (2010). *The intelligent company. Five steps to success with evidence-based management*. West Sussex: Wiley.
- Martens, K., & Niemann, D. (2022). Introduction: Organisations and Transnational Diffusion. In: Nullmeier, F., de Reufels, D. G., & Obinger, H. (eds.) *International Impacts on Social Policy. Short Histories in Global Perspective*. Cham (Switzerland): Palgrave Macmillan.
- Martins. H. F. (2018). Governança para resultados. *Boletim de Análise Político- Institucional*, IPEA, 19.
- Martins, L. (2024, 15 mar). Onda de calor pode agravar surto de dengue, diz pesquisa. Agência Brasil. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2024-03/onda-de-calor-pode-agravar-surto-de-dengue-diz-pesquisa>
- Martins, A. P. A.; Laranja, L. S.; Lúcio, M. L.; Grin, E. J. (2022). Sentidos e usos da Governança Pública na Administração Pública brasileira: análise do discurso das diretrizes do Tribunal de Contas da União e do Decreto 9.203/2017. *XLVI Encontro da ANPAD*.
- Martins, A. A. C., Carvalho, L. C., & Oliveira, J. (2024). Um olhar para a periferia metropolitana de Brasília diante dos dados do censo de 2022. *Boletim regional, urbano e ambiental*, 31, IPEA, 63-73.
- Matias-Pereira, J. (2010). A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *APGS*, 2(1), 109-134.
- Matthewman, S. (2015). Risk society revisited, again. *Thesis Eleven*, 128(I): 141-152. DOI: 10.1177/0725513615587627
- Matthews, F. (2012). Governance and State Capacity. In: Levi-Faur, D. (ed). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 281-293.
- Mayntz, R. (1998). New challenges to governance theory. *Jean Monet Chair Papers*, n. 50, European University Institute.
- Mazzucato, M., & Kattel, R. (2020). COVID-19 and public-sector capacity. *Oxford Review of Economic Policy*, 36(Supplement_1), S256-S269. <https://doi.org/10.1093/oxrep/graa031>
- Mbembe, A. (2014). *Sair da grande noite: ensaios sobre a África descolonizada*. Luanda; Lisboa: Mulemba; Pedago.
- McMullin, C. (2021). Challenging the necessity of New Public Governance: Co-production by third sector organizations under different models of public management. *Public Admin*, 99(1), 5–22. <https://doi.org/10.1111/padm.12672>
- McNabb, D. E. (2015). *Case research in Public Management*. Oxon; New York: Routledge.
- Medeiros, C. A.; & Mazat, N. (2019). Geopolitics, geoeconomics, and development. Strategies in the New Millennium. In: Fernández, V. R.; Brondino, G. (eds). *Development in Latin America: Critical Discussions from the Periphery*. Cham: Palgrave Macmillan.

- Mendes, I. A. C. (2004). Desenvolvimento e saúde: a declaração de Alma-Ata e movimentos posteriores. *Rev. Latino-am Enfermagem*, 12(4): 447-448.
- Meneses, M. P., & Bidaseca, K. (2018). As epistemologias do Sul como expressões de lutas epistemológicas e ontológicas. In: Meneses, M. P., & Bidaseca, K. *Epistemologías del Sur*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Coimbra: Centro de Estudos Sociais - CES, 11-21.
- Mesquita, C. T. (2017). Artificial Intelligence and Machine Learning in Cardiology - A Change of Paradigm. *International Journal of Cardiovascular Sciences*, 30(3), 187–188. <https://doi.org/10.5935/2359-4802.20170027>
- Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Heidelberg: Physic-Verlag.
- Michaelis. Dicionário brasileiro de la lengua portuguesa. c2021. Governancia. Disponible en: <https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/governan%C3%A7a/>. [19/04/2021].
- Michalewicz, Z., Schmidt, M., Michalewicz, M., & Chiriack, C. (2007). *Adaptive Business Intelligence*. New York: Springer.
- Mignolo, W. (2002). The *Geopolitics of Knowledge and the Colonial Difference*. *The South Atlantic Quarterly*, 101(1), 57-96.
- Mignolo, W. (2020). A Geopolítica do Conhecimento e a Diferença Colonial. *Revista Lusófona de Educação*, 48, 187-224. Doi: 10.24140/issn.1645-7250.rle48.12
- Mikhailova, I. (2004). Sustentabilidade: evolução dos conceitos teóricos e problemas da mensuração prática. *Revista Economia e Desenvolvimento*, 16, 22-41.
- Minayo, M. C. S. (2009a). O desafio da pesquisa social. In: Deslandes, S. F; Gomes, R.; Minayo, M. C. S. *Pesquisa social: Teoria, método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Minayo, M. C. S. (2009b). Trabalho de campo: contextualização de observação, interação e descoberta. In: Deslandes, S. F; Gomes, R.; Minayo, M. C. S. *Pesquisa social: Teoria, método e criatividade*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Ministério da Saúde. (2023, 08 dezembro). Com previsão de aumento de casos, Ministério da Saúde coordena ações de enfrentamento das arboviroses. Gov.br, [https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/com-previsao-de-aumento-de-casos-ministerio-coordena-acoes-de-enfrentamento-das-arboviroses#:~:text=At%C3%A9%20a%20semana%20epidemiol%C3%B3gica%2048,2022%20\(1.382.665\)](https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/com-previsao-de-aumento-de-casos-ministerio-coordena-acoes-de-enfrentamento-das-arboviroses#:~:text=At%C3%A9%20a%20semana%20epidemiol%C3%B3gica%2048,2022%20(1.382.665)).
- Moore, J. W. (2016). *Anthropocene or Capitalocene? Nature, History, and the Crisis of Capitalism*. Oakland: PM Press.
- Morales, S. (2019). Derechos digitales y regulación de Internet. In: Rivoir, A. L., & Morales, A. J. (coord). *Tecnologías digitales. Miradas críticas de la apropiación en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Montevideo: RIAT, 35-50.
- Morin, E. (2005). *Introdução ao pensamento complexo*. Porto Alegre: Sulina.
- Morozov, E.; & Bria, F. (2019). *A cidade inteligente – Tecnologias urbanas e democracia*. São Paulo: Ubu Editora.

- Mota, R. Risco e modernidade. (2014). Uma nova teoria social? *RBSC*, 29(86): 15-27.
- Mythen, G. (2004). *Ulrick Beck: A Critical Introduction to the Risk Society*. London, Sterling, Virginia: Pluto Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0964028205321987>
- Nader, V. (2024, jul 26). HRSM recebe visita de membris dos órgãis de controle social e usuários do Conselho de Saúde. Agência Brasília. <https://www.agenciabrasilia.df.gov.br/2024/06/26/hrsm-recebe-visita-de-membros-dos-orgaos-de-controle-social-e-usuarios-do-conselho-de-saude/>
- Naser, A., Ramírez-Alujas, A., & Rosales, A. (2017). *Desde el Gobierno abierto al Estado abierto em América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL; Naciones Unidas.
- Negret F., F. (2018). Problemática socioambiental das favelas Sol Nascente e Pôr do Sol no Distrito Federal – 2000/2015: ausências e precariedade no espaço de vida. *Desenvolv. Meio Ambiente*, 46, 229-253. Doi: 10.5380/dma.v46i0.56375
- Nesti, G. (2020). Defining and assessing the transformational nature of smart city governance: insights from four European cases. *International Review of Administrative Sciences*, 86(1), 20-37. <https://doi.org/10.1177/0020852318757063>
- Neves, G., Guimarães, A. & Júnior, A. (2017). As bases para um novo modelo de administração pública orientada para resultados: evolução de paradigmas, novos princípios e dimensões operacionais de funcionamento. *X Congresso CONSAD de Gestão Pública*.
- Niemann, D., Martens, K., & Kaasch, A. (2021). The Architecture of Arguments in Global Social Governance: Examining Populations and Discourses of International Organizations in Social Policies. In: Martens, K, Niemann, D., & Kaasch, A. *International Organizations in Global Social Governance*. Cham, Switzerland: Palgrave Mcmillian.
- Niemann, D., Krogmann, D., & Martens, K. (2022). Between Economics and Education: How International Organisations Changed the View on Education. In: Nullmeier, F., de Reufels, D. G., & Obinger, H. (eds.) *International Impacts on Social Policy. Short Histories in Global Perspective*. Cham (Switzerland): Palgrave Macmillan.
- Noveck, B. S. (2015). *Smart Citizens, smart state*. The technologies of expertise and the future of governing. Cambridge, Massachussets and London, England: Harvard University.
- Noveck, B. S. (2021). *Solving Public Problems. A practical guide to fix our government and change our world*. New Haven and London: Yale University Press.
- Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. (2022). *Fronteiras da inclusão digital: dinâmicas sociais e políticas públicas de acesso à Internet em pequenos municípios brasileiros*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil.
- Ocampo, J. A. (2015) América Latina frente a la turbulencia económica mundial. In: Bárcena, A., & Prado, A. (eds). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL, 93- 110.
- O'Donnell, G. (2008). Os desafios atuais da democracia e do desenvolvimento. In: Altimar, O., Iglesias, E. V., Machinea, J. L. *Por uma revisão dos paradigmas do desenvolvimento na América Latina*. Santiago: CEPAL, 207-235.

- OECD. (2011). *Towards More Effective and Dynamic Public Management in Mexico*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264116238-en>.
- OECD. (2013a). *Colombia: Implementing Good Governance*. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202177-en>
- OECD. (2013b). *OECD Integrity Review of Italy: Reinforcing Public Sector Integrity, Restoring Trust for Sustainable Growth*. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264193819-en>
- OECD. (2015). *Costa Rica: Good Governance, from Process to Results*. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2016). *Digital Government in Chile: Strengthening the Institutional and Governance Framework*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258013-en>
- OECD. (2017a). *Integrity Review of Peru: Enhancing Public Sector Integrity for Inclusive Growth*. OECD Public Governance Reviews. Paris, OECD Publishing.
- OECD. (2017b). *Brazil's Federal Court of Accounts: Insight and Foresight for Better Governance*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2017c). *Better Service Delivery for Inclusive Growth in the Dominican Republic*. OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264264144-en>
- OECD. (2018a). *Débattre des enjeux: complexité et action publique*. Les essentiels de l'OCDE. Paris: Editions OCDE.
- OECD. (2018b). *OECD Regions and Cities at a Glance 2018*. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/reg_cit_glance-2018-en
- OECD. (2018c). *OECD Public Governance Reviews: Paraguay: Pursuing National Development through Integrated Public Governance*. Paris: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264301856-en>
- OECD. (2019). *OECD Corporate Governance Factbook 2019*. www.oecd.org/corporate/corporate-governance-factbook.htm
- OECD. (2020a). *Panorama das Administrações Públicas: América Latina e Caribe*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9e6d37a1-pt>.
- OECD. (2020b). *Digital Government in Mexico: Sustainable and Inclusive Transformation*, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/6db24495-en>.
- OECD (2020c). *Going Digital in Brazil*, OECD Reviews of Digital Transformation, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/e9bf7f8a-en>.
- OECD (2020d). Executive summary, in *How's Life? 2020: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/ea714361-en>
- Offe, C. (2009). Governance: An "Empty Signifier"? *Constellations*, 16(4).

- Olasunkanmi, A (2011). Development in Africa: the need for a culture-sensitive approach. *Journal of Sociology and Social Anthropology*, 2(2), 97-101.
- Oliveira, B. B. (2018). A memória política como instrumento de ação pública e reconhecimento intersubjetivo. *Revista Psicologia Política*, 18(41): 55-68.
- Oliveira, C. M. & Cruz, M. M. (2015). Sistema de Vigilância em Saúde no Brasil: avanços e desafios. *Saúde em Debate*, 39(104), 255-267. Doi: 10.1590/0103-110420151040385.
- Oliveira, E. (2023). Lula sobre expansão do Brics: ‘Agora representamos 36% do PIB global’. *O GLOBO*. 24/08/2023. [<https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2023/08/24/lula-sobre-expansao-do-brics-agora-representamos-36percent-do-pib-global.ghtml>]
- Oliveira, L. G.; & Ebling, M. (2015). Estado, crescimento e tecnologia na América Latina. Uma reflexão sobre o capitalismo periférico latino americano. *Texto para discussão*. Brasília, Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública (CEAG).
- Oliveira, C. S.; Lúcio, M. L. (2016). A polissemia do conceito de desenvolvimento no seio da formulação estratégica nacional sobre ciência, tecnologia e inovação. *Guaju*, Matinhos, 2(2): 26-58.
- OMS. Organização Mundial da Saúde. (1946). *Constituição da Organização Mundial da Saúde (OMS/WHO)* <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/OMS-Organiza%C3%A7%C3%A3o-Mundial-da-Sa%C3%BAde/constituicao-da-organizacao-mundial-da-saude-omswho.html> .
- OMS. Organização Mundial da Saúde. (1978. 12 sep). Declaração de Alta Ata sobre Cuidados Primários. URSS. https://bvsm.s.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_alma_ata.pdf
- Öniş, Z., & Senses, F. (2005) ‘Rethinking the Emerging Post-Washington Consensus’. *Development and Change*, 36, 263–290.
- ONU. Organização das Nações Unidas. (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.
- OPAS. Organização Pan-Americana de Saúde. (2017). *Saúde nas Américas+, edição de 2017. Resumo do panorama regional e perfil do Brasil*. Washington, D.C.: OPAS.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387. Doi: 10.1080/14719030600853022
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Ostrom, E. (1986). Crossing the great divide: Synergy, and development. *World Development*, 24(6), 1073-1087.
- Øygarden, E. (2019). *Wha tis Intelligence? A proposed framework of four different concepts of intelligence*. University of Adger.
- Padilla Torres, M. A. (2023). El Grupo-77 más China, en el tránsito hacia un mundo multipolar: Group-77 plus China, in transit to a multipolar world. *Cuadernos De Nuestra América*, (08), 82–90. <http://www.cna.cipi.cu/cna/article/view/176>
- Paim, J. S. (2018). Sistema Único de Saúde (SUS) aos 30 anos. *Ciência & Saúde Coletiva*, 23(6): 1723-1728.

- Paim, J. S. (2019). Os sistemas universais de saúde e o futuro do Sistema Único de Saúde (SUS). *Saúde Debate*. Rio de Janeiro, 43(5): 15-28.
- Paim, J.; Travassos, C.; Almeida, C.; Bahia, L.; Macinko, J. (2011). O sistema de saúde brasileiro: história, avanços e desafios. *The Lancet*. Saúde no Brasil.
- Palley, T. I. (2005). Del keynesianismo al neoliberalismo: paradigmas cambiantes en economía. *Economía UNAM*, 2(4), 138-148.
- Peci, A; Pieranti, O. P.; Rodrigues, S. (2018). Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações & Sociedade*, 15(46): 39-55.
- Peduzzi, P. (2021). Brasil registra mais de 500 mil mortos por covid-19. *Agência Brasil*. 19 jun. 2021. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2021-06/brasil-registra-mais-de-500-mil-mortos-por-covid-19> .
- Pellow, D. (2006). Social inequalities and environmental conflict. *Horizontes Antropológicos*, 12(25): 15-29.
- Pereyra, C. (1988). Gramsci: Estado y sociedad civil. *Cuadernos políticos*, 54/55, 52-60.
- Peres, J. L., Camargo, C. F., Laranja, L. S., Silva, L. G. (2021). Comorbidades sociais e Covid-19: a desigualdade como desafio da gestão pública em tempos de crises. *Cadernos Enap*, 86. Brasília (Brazil): Enap.
- Pérez, F. G. (2011). Gobernanza, gobernabilidad, gobernación y gobierno. Ejemplo de lo que implica que una lengua extranjera venga a meter las narices en la española. *La Nueva España*. 28 abr. 2011. <https://www.lne.es/opinion/2011/04/28/gobernanza-gobernabilidad-gobernacion-gobierno-21108701.html>
- Phillips, S. (2021). How much can a COVID-19 hospital stay cost you if you're uninsured? *2News Oklahoma*. 16 set. 2021. <https://www.kjrh.com/news/local-news/how-much-can-a-covid-19-hospital-stay-cost-you-if-youre-uninsured> .
- Pierre, J., Peters, B.G. (2005). *Governing Complex Societies*. Trajectories and Scenarios. New York: Palgrave Macmillan.
- Pierre, J., Peters, B.G. (2020). *Governance, Politics and the State*. 2nd. Ed. London: RED GLOBE PRESS.
- Pieterse, J. N. (2010). *Development Theory: Deconstructions/Reconstructions*. Second Edition. London: SAGE Publications.
- Pires, J. T. (2018). Caminhos para pensar a produção do espaço em Henri Lefebvre e as relações corpo-cidade. *GeoPUC – Revista da Pós-Graduação em Geografia da PUC-Rio*, 11(21), 84-104.
- Pires, R., & Vaz, A. (2012). *Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais*. Texto para discussão 1707. Rio de Janeiro: Ipea.
- PNUD. (2022a). *Gobernanza, democracia y desarrollo em América Latina y el Caribe*. IDEA Internacional; PNUD, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-05/Gobernanza-Democracia%20y%20DesarrolloFinal%20%281%29%20%281%29.pdf>

- PNUD, (2022b). *Desenvolvimento humano: relatório de 2021/2022. Tempos incertos, vidas instáveis: a construir o nosso futuro num mundo em transformação*. New York: PNUD.
- Politt, C., Hupe, P. (2011). Talking about government: the role of magic concepts. *Public Management Review*, 13(5), 641-658.
- Pollitt, C, Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform – A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity*. Oxford: Oxford Press.
- Portela, M. (2023) Sol Nascente supera Rocinha em domicílios e se torna maior favela do país. *Correio Braziliense*, 15 de março de 2023. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2023/03/5080449-sol-nascente-supera-rocinha-em-habitantes-e-se-torna-maior-favela-do-pais.html>
- Porrúa Pérez, F. (2005). *Teoría del Estado. Teoría Política*. 39. ed. México, Editorial Porrúa.
- Power, M. (2004). *The Risk Management of Everything*. London: Demos.
- Praseeda, C. K., & Shivakumar, B. L. (2014). A review of trends and technologies in Business Analytics. *International Journal of Advanced Research in Computer Science*, 5(8), 225-229. <https://doi.org/10.26483/ijarcs.v5i8.2360>
- Prazeres, L. (2023). Expansão do Brics: bloco anuncia 6 novos membros. *BBC News Brasil*. 24/08/2023. [<https://www.bbc.com/portuguese/articles/c3gz5nznly5o>]
- Prebisch, R. (1949). O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. *Revista Brasileira de Economia*, 3(3): 47-111.
- Quijano, A. (2010). Coloniality and Modernity/Rationality. In: Mignolo, W. D.; & Escobar, A. *Globalization and the Decolonial Option*. Oxon, UK: Routledge.
- Quivy, R.; Campenhout, L. V. (1998). *Manual de investigações em ciências sociais*. 2. ed. Lisboa: Gradiva.
- Radice, H. (2011). The crisis and the Global South: From Development to Capitalism. *Economic and Political Weekly*, 46(48), 27-29, 31.
- RAE. Real Academia Española. (2021a). *Gobernanza*. <https://dle.rae.es/gobernanza> . [19/04/2021].
- RAE. Real Academia Española. (2021b). *Gobierno*. <https://dle.rae.es/gobierno> [19/04/2021].
- RAE. Real Academia Española. (2021c). *Gobernabilidad*. <https://dle.rae.es/gobernabilidad> [19/04/2021].
- RAE. Real Academia Española. (2021d). *Gobernación*. <https://dle.rae.es/gobernaci%C3%B3n> [19/04/2021].
- Rangel, R. M., Garmendia, E. S. R. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y Cultura*, (37), 35-64).
- Rasborg, K. (2012). ‘(World) risk society’ or ‘new rationalities of risk’? A critical discussion of Ulrich Beck’s theory of reflexive modernity. *Thesis Eleven*, 108(1): 3-25. DOI: 10.1177/0725513611421479
- Reichborn-Kjennerud, K. (2018). Accountability and Ethics. In: Farazmand, A. *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Cham: Springer.

- Renn, O. (1992). Concepts of risk: a classification. In: Krinsky, S., & Golding, D., editors. *Social theories of risk*. Westport: Praeger.
- Renn, O. (2008). *Risk governance. Coping with uncertainty in a complex world*. London; Sterling: Earthscan.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without government. *Political Studies*, XLIV, 652-667.
- Ribeiro, M. M., Macaya, J. F. M., Storino, F., Portilho, L., Barbosa, A. F., Cunha, M. A. V. C. (2021). Capacidades estatais em tecnologias de informação e comunicação dos estados e exclusão digital no Brasil. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 30, IPEA.
- Riberti, L. J. (2022). Os neofascismos no Brasil e na América Latina. Um diálogo com Odilon Caldeira Neto. *Esboços*, 29(52): 681-692. <http://doi.org/10.5007/2175-7976.2022.e91734>
- Rios, A., & Teixeira, I. (2024, 16 abr). *Após polêmicas, GDF tenta conceder ao Iges gestão do ICTDF*. Metrôpoles, <https://www.metropoles.com/colunas/grande-angular/apos-polemicas-gdf-tenta-conceder-ao-iges-gestao-do-ictdf>
- Rocha, I.; Pereira, A. M.; Bezerra, F. A.; Nascimento, S. (2012). Análise da produção científica sobre a teoria da agência e assimetria da informação. *REGE*, São Paulo - SP, Brasil, 19 (2): 329-342.
- Rodríguez, O. (2009). *O Estruturalismo Latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Romeiro, A. R. (2012). Desenvolvimento sustentável: uma perspectiva econômico-ecológica. *Estudos avançados*, 26(74)
- Rosenberger, R.; & Verbeek, P. (2015a). *Postphenomenological Investigations: Essays on Human-Technology Relations*. Lanham, Maryland: Lexington Books.
- Rosenberger, R.; & Verbeek, P. (2015b). A Field Guide to Postphenomenology. In: Rosenberger, R.; & Verbeek, P. (eds). *Postphenomenological Investigations: Essays on Human-Technology Relations*. Lanham, Maryland: Lexington Books.
- Rostow, W. W. (1971). *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*. 2. Ed. London: Cambridge University Press.
- Rother, E. T.. (2007). Systematic Literature Review X Narrative Review. *Acta Paulista De Enfermagem*, 20(2): v-vi. <https://doi.org/10.1590/S0103-21002007000200001>
- Rotondaro, T. G. (2012). Diálogos ente Bruno Latour e Ulrich Beck: Convergências e divergências. *Civitas*, 12(1): 145-160.
- Rowland, C. (2021). The days of full covid coverage are over. Insurers are restoring deductible and co-pays, leaving patients with big bills. *The Washington Post*. 18 set. 2021. <https://www.washingtonpost.com/business/2021/09/18/covid-hospital-bills-insurance-deductible/> .
- Rowlands, J. (1995) Empowerment examined. *Development in Practice*, 5(2):101-107, DOI: 10.1080/0961452951000157074

- Rupp, I. (2024, 01 mayo), Por que o governo não declarou emergência na epidemia de dengue. *Nexo*. <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2024/05/01/dengue-2024-brasil-decreto-epidemia> .
- Salamon, L. M. (2002). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. In: Salamon, L. M. *The tools of government: a guide to the New Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Salamon, L. M. (2011). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. *Fordham Urban Law Journal*, 28(5): 1611-1674.
- Saldanha, F. P., Pozzebon, M., & Delgado, N. A. (2024). Dislocating peripheries to the center: A tecnologia social reinventing repertoires and territories. *Organization*, 31(3), 496-522. <https://doi.org/10.1177/13505084221124192>
- Sampaio, C. F., Coelho, J. M., Castro, K. B., Lima, L. A. S., & Castro, L. F. (2021). Ride do Distrito Federal como ferramenta de institucionalização da realidade metropolitana de Brasília: desafios e experiências. In: Costa, M. A. et al. (Org.). *Federalismo, planejamento e financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Ipea, 5, 447-472.
- Sanín-Restrepo, R. (2016). *Decolonizing Democracy: Power in a Solid State*. London; New York: Rowman & Littlefield.
- Santaella, L.; Cardoso, T. (2015). O desconcertante conceito de mediação técnica em Bruno Latour. *MATRIZES*, 9(1): 167-185.
- Santos, B. S. (2008). *Um discurso sobre as ciências*. 5. ed. São Paulo: Cortez.
- Santos, L. (2013). *Sistema Único de Saúde*. Os desafios da gestão interfederativa. Campinas: Saberes Editora.
- Santos, T. (2011). *Imperialismo y dependencia*. Caracas: Fundación Biblioteca Ayacucho.
- Sarmento, G. (2012). Estudo introdutório. Políticas públicas como instrumento para a efetividade dos direitos sociais. In: Lascoumes, P.; & Le Galès, P. *Sociologia da Ação Pública*. Maceió: EDUFAL.
- Sauvy, A. (1952). Trois Mondes, Une Planète. *L'Observateur*, 14 août 1952, n. 118, p. 14. <http://www.homme-moderne.org/societe/demo/sauvy/3mondes.html>
- Schütze, R. (2009). *From Dual to Cooperative Federalism*. The Changing Structure of European Law. Oxford University Press.
- Schwingel, S. (2024, jan 26). *Dengue: DF não nomeava agentes de saúde e vigilância há 11 anos*. Metrôpoles. <https://www.metropoles.com/distrito-federal/dengue-df-nao-nomeava-agentes-de-saude-e-vigilancia-ha-11-anos>
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *RAP - Rio de Janeiro* 43(2), 347-69.
- Secretaria de Saúde do Distrito Federal. (2024). Atendimentos Individuais de Dengue – APS, hospitais e UPAs. InfoSaúde-DF. <https://info.saude.df.gov.br/atendimentosdengue/>.
- Seibel, E. J. (2005). O declínio do welfare state e a emergência do estado prisional. Tempos de puritanismo? *Civitas*, 5(1), 93-107.

- Sellera, P. E. G., Morais, O. L., Vasconcelos, A. M. N., Ruy, M. B., Moraes, L. F. S., & Santos, S. O. dos. (2019). Panorama da situação de saúde do Distrito Federal: análise do período de 2005 a 2017. *Ciência & Saúde Coletiva*, 24(6), 2009–2020. <https://doi.org/10.1590/1413-81232018246.08392019>
- Serrano, F. V. (2010). Estado, golpes de Estado y militarización en América Latina: una reflexión histórico política. *Nueva Época*, 23(64), 175-193.
- Shah, S., & Eggers, W. D. (2019). Introduction. The government CDO: Turning public data to the public good. In: Deloitte Center. *The Chief Data Officer in Government. A CDO Playbook*. Deloitte Center for Government Insights.
- Silva, A. (1978). O conceito de Espaço em David Harvey _ Implicações ontometodológicas. *Anais do 3º ENG/Ceará*, 355-359.
- Silva, D. A. S. (2023). Resenha de Beck, Ulrich. (2011). Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34. *RBSD – Revista Brasileira de Sociologia do Direito*, 10(1): 101-107.
- Silva, M. S. (2018). Governança Corporativa: argumentos teóricos e recomendações de política associadas à abordagem da agência. In IPEA. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 19.
- Silva, M. Z. (2014). Cooperação Sul-Sul, Investimentos Externos e Desenvolvimento: Existem novas perspectivas a partir do sul global? *Cadernos de Estudos Africanos*, 27: 33-54. Doi: 10.4000/cea.1454
- Silva, J. A. F., Pessoa, E. B., Batista, E. C., Scaccabarozzi, N. C. M. C. (2011). Princípios da Governança no Setor Público: Um Estudo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. *XXXV Encontro da ANPAD/ Rio de Janeiro/RJ*.
- Silveira, A. (2007). *Cooperação e Compromisso Constitucional nos Estados Compostos*. Estudo sobre a teoria do federalismo e a organização jurídica dos sistemas federativos. Editora Almedina.
- Silveira, G. (2023, 07 dec). Portal InfoSaúde-DF alcança recorde de um milhão de acessos em 2023. Secretaria de Saúde do Distrito Federal. <https://www.saude.df.gov.br/w/portal-infosa%C3%BAde-df-alcan%C3%A7a-recorde-de-um-milh%C3%A3o-de-acessos-em-2023>
- Sinclair, Timothy J. (2012). *Global governance*. Cambridge, Polity Press.
- Solanki, A., Jain, K., & Jadiga, S. (2024). *International Journal of Computer Trends and Technology*, 72(2), 46-55. <https://doi.org/10.14445/22312803/IJCTT-V72I2P109>
- Sørensen, M. P.; & Christiansen, A. (2013). *Ulrich Beck: an introduction to the theory of second modernity and the risk society*. Oxon: Routledge.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2017). Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks. *The American Review of Public Administration*, 47(7), 826-839. <https://doi.org/10.1177/0275074016643181>
- Souza, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, 8(16): 20-45.
- Souza, T. P., & Cunha, G. T. (2013). A gestão por meio da avaliação individualizante e competitiva como elemento comum nas políticas públicas e gerenciais contemporâneas:

- uma contribuição crítica a partir de Michel Foucault. *Saúde em Debate*, 37(00). 655-663.
- Spink, P. (2016). The public action languages approach to public affairs. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, 21(70).
- Stengers, I. (2018). *Another Science is Possible. A Manifesto for Slow Science*. Cambridge: Polity Press.
- Stoker, G. (2010) The Comparative Study of Local Governance: Towards a Global Approach. *Política y Sociedad*, 47(3), 207-218.
- Street, J. (1992). *Politics and technology*. London: MacMillan Press.
- Suárez-Krabber, J. (2016). *Race, Rights, and Rebels, Alternatives to Human Rights and Development from the Global South*. London; New York: Rowman & Littlefield International.
- Svampa, M. (2019). *Las fronteras del neoextrativismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Costa Rica: Editorial UCR.
- Tavares, P. V., & Romão, A. L. (2021). Transparência, Accountability e Corrupção: Uma Percepção Qualitativa da Governança Pública no Brasil e na África do Sul / Transparency, Accountability and Corruption: A Qualitative Perception of Public Governance in Brazil and South Africa. *Brazilian Journal of Development*, 7(3), 23596–23633. <https://doi.org/10.34117/bjdv7n3-191>
- Teichman, J. A. (2016). *The Politics of Inclusive Development. Policy, State Capacity, and Coalition Building*. Clam: Palgrave Macmillan.
- Teixeira, A. F.; & Gomes, R. C. (2019). Governança Pública: uma revisão conceitual. *Rev. Serv. Público*. Brasília, 70(4): 519-550.
- Torfin, J., & Ansell, C. (2021). Co-creation: the new kid on the block in public governance. *Policy and Politics*, 49(2), 211-230. <https://doi.org/10.1332/030557321x16115951196045>
- Torfin, J.; Peters, B. G.; Pierre, J.; Sørensen, E. (2012). *Interactive Governance. Advancing the Paradigm*. Oxford: Oxford University Press.
- Torfin, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*, 51(5), 795-825. <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>
- Traulsen, J. M., & Bissel, P. (2003). The risk society. *IJPP*. 11, 251-258. Doi: 10.1211/0022357022638 ISSN 0961-7671
- Triviños, A. N. S. (1987). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas.
- UNDP. (2004, 19 dic). *Forging a Global South. United Nations Day for South-South Cooperation*. United Nations Development Programme.
- Ungerer, R. (2020). Movimento dos não alinhados e G77 o sul global e a Covid-19. In: Buss, P. M.; Fonseca, L. E. (eds.) *Diplomacia da saúde e Covid-19: reflexões a meio caminho*

- [online]. Rio de Janeiro: Observatório Covid 19 Fiocruz; Editora FIOCRUZ: 173-184. <https://doi.org/10.7476/9786557080290.0012>.
- Valente, J. (2020). Covid-19: governo declara transmissão comunitária em todo o país. *Agência Brasil*. 20 mar. 2020. <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-03/covid-19-governo-declara-transmissao-comunitaria-em-todo-o-pais> .
- Vargas Hernández, J. G. (2005). Neocolonialismo, resistencia, crisis y transformación del Estado. *Sociotam*, XV(2), 155-183.
- Vasconcelos, E. M. (2013). *Complexidade e pesquisa interdisciplinar: epistemologia e metodologia operativa*. 6. ed. Petrópolis: Editora Vozes.
- Vázquez Barquero, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*, 11: 183-210.
- Vázquez Barquero, A.; & Rodríguez, C. (2015) La política de desarrollo local: los desafíos de los territorios de desarrollo tardío. En: *Ciudad y Territorio CYTET*, vol. XLVII, cuarta época, N° 186, invierno de 2015, Gobierno de España, p. 625-638.
- Verbeek, P. (2016). Toward a Theory of Technological Mediation: A Program for Postphenomenological Research. In: Friis, J. K. B. O.; Crease, R. P. *Technoscience and Postphenomenology: The Manhattan Papers*. London: Lexington Books: 189-204.
- Vieira, J. B., & Barreto, R. T. S. (2019). *Governança, gestão de riscos e integridade*. Brasília: ENAP.
- Vilalba, H. G. (2013). O contrato social de Jean-Jacques Rousseau: uma análise para além dos conceitos. *Filogênese*, 6(2), 63-76.
- Villaça, N. (2014). Espaço como metáfora da subjetivação. *Logos*, 3(2), 28–30.
- Visentini, P. F. (2015). Terceiro Mundo ou Sul Global? *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*. 4(8): 7-8.
- Vooverg, W. H., Bekkers, V. J. J. M., & Tummers, L. G. (2014). A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2014.930505>
- Wallerstein, I. (2005). *Análisis del sistema-mundo: una introducción*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Warner, M. (2002). Wanted: Definitions of ‘Intelligence’. *Studies in Intelligence*, 46(3), 15-22.
- Warner, M.; & Childress, J. (2020). *The Use of Force for State Power. History and Future*. Cham (Suíça): Palgrave Macmillan.
- Weber, M. (2000). *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Weber, E. P.; & Khademian, A. M. (2008). Wicked problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review*, mar./abr.
- Wen, E. (2023, 06 jun). Comissão de Fiscalização cobra mais transparência do relatório de indicadores do Iges-DF. Câmara Legislativa do Distrito Federal.

<https://www.cl.df.gov.br/-/comissao-de-fiscalizacao-cobra-explicacoes-sobre-relatorio-de-indicadores-do-iges-df>

- Wen, E. (2024, 05 jun). *Publicado requerimento que pede CPI da Saúde na Câmara Legislativa*. Câmara Legislativa do Distrito Federal. <https://www.cl.df.gov.br/-/publicado-requerimento-que-pede-cpi-da-saude-na-camara-legislativa>
- Winner, L. (1986). Do Artifacts have Politics? In: Winner, L. *The whale and the reactor. A Search for Limits in an Age of High Technology*. Chicago: The University of Chicago Press, 19-39.
- Wirtz, B.; Daiser, P.; Birkmeyer, S. (2018). Open government. In: Farazmand, A.(ed.). *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Cham, Switzerland: Springer.
- World Bank. (1992). *Governance and Development*. Washington DC: World Bank.
- World Bank (1993). *World Development Report 1993*. Investing in Health. Washington D.C.: The World Bank.
- Wowczko, I. A. (2016). Business Intelligence in government driven environment. *International Journal for Informatics*, 9(1), 1107-1111.
- Xavier, G. C. (2014). Novos rumos da administração pública eficiente: participação administrativa, prodimentalização, consensualismo e as decisões colegiadas. *Revista TCEMG*, 14(159), 46-59.
- Zago, J. A. (2021). De formigas, aranhas e abelhas: do apriori de Kant às incertezas da ciência. *Revista Filosófica São Boaventura*, 15(1), 11-30.

APÊNDICE 1

Ensaio bibliométrico

Os distintos contornos da governança pública: uma análise bibliométrica transversal entre idiomas

Resumo

A polissemia entorno do conceito de governança é um tema que aparece recorrentemente nas discussões sobre gestão e governança pública. Neste ensaio, buscamos, através de uma análise bibliométrica, mostrar como essa polissemia é sentida em diferentes idiomas. Para isso, foi realizada uma busca tendo como base o termo ‘governança pública’ em espanhol, inglês e português no Google Scholar, sendo analisados os 20 artigos com mais citações por ano em cada idioma, produzidos entre 2017 e 2023, juntamente com os 20 artigos que atendem o mesmo critério na base de dados Scopus. Observou-se que a polissemia se revela nos diferentes idiomas, entretanto, a produção teórica em cada língua possui bases comuns diferentes, produzindo outros significados sobre a definição de governança pública.

Palavras-chave: governança pública; bibliometria; nova governança pública.

Introdução

O conceito de governança, bem como a sua utilização, é um tema ainda em debate na gestão pública, que vem incorporando diferentes aspectos e autores para desenvolver novas abordagens ao processo de tomada de decisão.

O termo “governança pública” esteve fortemente presente no contexto da gestão pública desde as décadas de 1980 e 1990, quando os governos nacionais ao redor do mundo passaram por importantes reformas administrativas e os responsáveis pelas políticas públicas procuraram introduzir outros arranjos governamentais além da tradicional burocracia hierárquica, apontando para uma formação em redes e com o mercado (Bevir, 2012). Assim, são propostas novas formas de organizar o processo de tomada de decisão, com a participação de atores estatais e não estatais, ou seja, algo maior que o governo (Kjaer, 2004).

No entanto, governança tornou-se um termo geral que envolve tanto concepções empíricas como interpretações teóricas (Pierre & Peters, 2020). A polissemia da governança pública é um fator notável, uma vez que lhe são atribuídas múltiplas interpretações. Da mesma forma que governação significa uma forma de organização em redes autorreguladas, com

diferentes atores envolvidos (Rhodes, 1996; Kooiman, 2003), governança também pode significar a capacidade do governo de fazer cumprir regras (Fukuyama, 2013), ou a forma como o governo exerce o seu poder na gestão de recursos (World Bank, 1992).

Com o tempo, a governança assumiu outras formas. O Tribunal de Contas da União do Brasil, por exemplo, considera que a governança pública está relacionada aos processos de liderança, estratégia e controle de uma organização pública (Brasil, 2020). Ansell, Sørensen e Torfing (2020) acreditam na flexibilidade para construir uma governação forte para lidar com problemas turbulentos, como a pandemia da Covid-19. Com características tão distintas, essas definições referem-se ao mesmo conceito, porém, têm em comum essas interpretações serem produzidas em línguas e locais diferentes. Sendo a governança um conceito global, a questão de investigação deste artigo é: *Quais os diferentes significados e usos que o conceito de governação pública recebe em diferentes lugares e linguagens?*

Assim, o objetivo desta pesquisa é identificar, analisar e explorar a produção mais significativa e recente sobre governança pública em inglês, espanhol e português, com o objetivo de compreender quais são as semelhanças e quais as diferenças encontradas nos significados e usos – implícita e explícita – de governança que se produzem academicamente nestes três idiomas.

1. Metodologia

Para explorar os diferentes usos e significados de governança ocorridos nos últimos anos, decidimos realizar um estudo bibliométrico, coletando artigos científicos produzidos em inglês, espanhol e português em duas bases de dados: Scopus e Google Scholar. As três línguas foram escolhidas por serem as mais faladas no continente americano, de norte a sul, servindo como possíveis fontes de pesquisa para acadêmicos da região. Como forma de produção acadêmica, optou-se por reduzir a busca a artigos científicos produzidos nos três idiomas, uma vez que os artigos acadêmicos, encontrados em diferentes bases de dados indexadas, geralmente passam por revisão por pares, aumentando o rigor científico de sua produção.

O cronograma abrange a produção de 2017 a 2023, abrangendo os últimos sete anos de produção científica sobre o tema. O intervalo é considerado suficiente para gerar novas citações e refletir a produção acadêmica anterior ao período abrangido pela seção.

As bases de dados utilizadas foram Scopus e Google Acadêmico. Na base de dados Scopus, por ser uma base de língua inglesa, utilizou-se como descritor o termo “governança pública”, restringindo a busca a artigos acadêmicos produzidos entre 2017 e 2023. Assim, o termo final de busca na base de dados Scopus foi TITLE-ABS-KEY ("public governance") AND PUBYEAR > 2016 AND PUBYEAR < 2024 AND (LIMIT-TO (DOCTYPE , "ar"))

A busca foi realizada no dia 6 de dezembro de 2023, que retornou 784 resultados. Dos 784 artigos encontrados na busca, 717 foram escritos em inglês, 19 em português e apenas 3 em espanhol.

Adicionalmente, foi realizada uma busca na base de dados Google Acadêmico. Para o levantamento foi utilizada a ferramenta *Publish or Perish* (Hazing, 2007), um software desenvolvido para busca de citações acadêmicas em diferentes bases de dados. Entende-se que o Google Acadêmico se apresenta como uma ferramenta mais acessível aos pesquisadores, pois seu acesso é gratuito, sua interface é intuitiva e a plataforma não exige cadastro prévio para sua utilização, o que a torna uma base de dados de fácil acesso. O Google Scholar também possui um sistema diferenciado em relação aos indicadores. Enquanto bases de dados como Scopus e Web of Science, que são mais restritas, calculam o índice h com base nas citações encontradas em suas bases de dados, o sistema Google Scholar calcula o índice h5, que possui uma varredura mais completa do número de citações que um acadêmico possui, incluindo livros e outros tipos de materiais que estariam fora das bases de dados mencionadas. Por fim, o Google Acadêmico permite a busca em diversos idiomas, o que é essencial para o objetivo da pesquisa.

Assim, foram realizadas três buscas através do Publish or Perish, utilizando os descritores “governança pública”, em português; “governanza pública”, em espanhol; e “public governance”, em inglês. A busca foi limitada aos primeiros 200 resultados. As buscas também foram realizadas no dia 6 de dezembro de 2023, tendo como recorte temporal artigos produzidos entre 2017 e 2023.

Para ambas as bases de dados, foi considerado para análise o número de citações por ano. A busca no Google Acadêmico já incluía o número de citações por ano, enquanto para a base de dados Scopus foi necessário realizar o cálculo considerando o número total de citações do artigo pela quantidade de anos decorridos desde sua publicação. Escolhemos o número de citações por ano como forma de mensurar o número de citações do artigo. Ao privilegiar o número de citações por ano, em detrimento do número de citações em geral, evita-se que artigos

mais antigos tenham maior destaque, pois poderiam conter maior número de citações acumuladas.

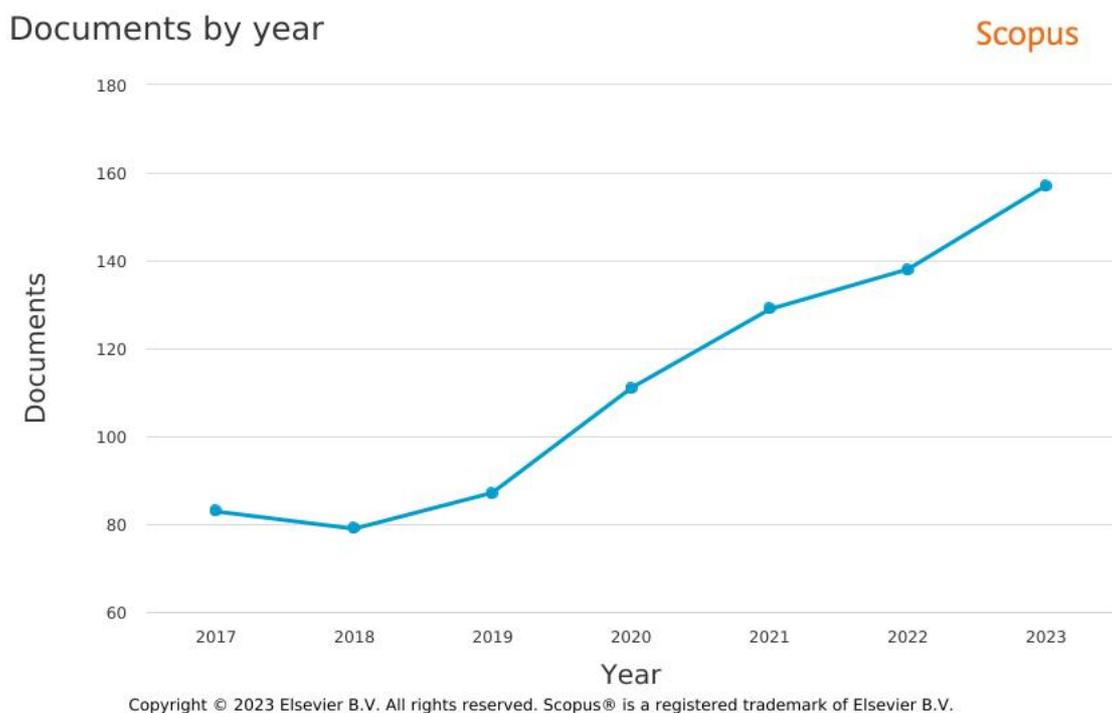
1.1. Descrição da amostra: Scopus

A busca na base de dados Scopus retornou 784 artigos científicos. Quanto ao idioma dos artigos pesquisados, o idioma predominante é o inglês (717 artigos), seguido do português (19), russo (12), italiano (9), chinês (6), francês (6), lituano (5), Espanhol (3), Polaco (2), Búlgaro (1), Checo (1) e Turco (1).

A maioria dos artigos foi produzida por instituições britânicas e americanas, seguido por instituições chinesas, italianas e dinamarquesas. Dos cinco países que constituem as maiores fontes de documentos encontrados, apenas a China não é um país do Norte Global.

Em relação à produção anual, observa-se uma tendência crescente na produção sobre governança pública, reafirmando a importância do tema. Foram publicados 83 artigos em 2017, 79 em 2018, 87 em 2019, 111 em 2020, 129 em 2021, 138 em 2022 e 157 em 2023.

Gráfico 1: Publicação de artigos sobre governança pública entre 2017 e 2023



Fonte: Scopus.

Dos 784 artigos buscados, 32 artigos contêm o termo Covid-19 no título. O artigo mais citado (247 citações) é *Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward*, publicado por Jacob Torfing, Eva Sørensen e Asbjørn Røiseland, pesquisadores vinculados a instituições dinamarquesas e norueguesas, publicado em 2019.

Para a análise, foram considerados da amostra os 20 artigos com maior número de citações por ano. O cálculo foi realizado manualmente, dividindo o número total de citações pelo número de anos até 2023. Todos os 20 artigos com mais citações por ano selecionados na base Scopus são em língua inglesa.

1.2. Descrição da amostra: Google Scholar

A coleta de dados utilizando a base de dados Google Acadêmico foi feita de forma diferente da base de dados Scopus. Para realizar a busca foi utilizado o software *Publish or Perish*, limitado a busca a 200 resultados. Foram realizadas três pesquisas diferentes, utilizando o mesmo descritor, governança pública, nos três idiomas. As características de cada amostra podem ser encontradas no quadro a seguir.

Quadro 1: Exemplos de métricas do banco de dados do Google Scholar

Query	"governança pública" from 2017 to 2023	"public governance" from 2017 to 2023	"gobernanza pública" from 2017 to 2023
Fonte	Google Scholar	Google Scholar	Google Scholar
Quantidade de Papers	200	200	200
Citações	852	5467	486
Anos	6	6	6
Citações por ano	142.00	911.17	81.00
Citações por paper	4.26	27.34	2.43
Autores por paper	2.07	2.28	1.49
h_index	14	37	10
g_index	24	65	19
hc_index	15	44	12

hI_index	7.00	15.38	7.69
-----------------	------	-------	------

Fonte: Harzing (2023, 2007).

Há uma discrepância no número de citações que ocorrem em textos de língua inglesa em comparação com textos em português e espanhol. Da mesma forma, observa-se um salto notável no índice de textos em inglês em relação aos demais.

É importante ressaltar que a busca foi completa e os resultados não se limitaram aos artigos encontrados. Para análise dos artigos foram escolhidos os 20 artigos com maiores citações por ano. O número de citações por ano considerado é calculado pela própria ferramenta, não sendo necessária a realização de cálculo manual. Contudo, os primeiros 20 textos em cada idioma não correspondiam apenas a artigos. Foram descartados livros, capítulos de livros, notas técnicas e trabalhos de conclusão de curso. Ao final, foi reunido um conjunto de 60 artigos, 20 em cada idioma, para posterior análise.

2. Resultados

Os 20 artigos de cada idioma com maior número de citações em cada idioma foram selecionados na base de dados Google Acadêmico, e os 20 com maior número de citações por ano na base de dados Scopus.

Foi considerado o ano de publicação do artigo científico; os autores; o título; a quantidade de autores (W) o número de vezes que o termo “governança pública” aparece no respectivo idioma (R); se o termo consta no título (T); se o termo aparece nas palavras-chave (K); se o termo constar no resumo (A); o número de citações por ano (CPY); o número total de citações (CT); o país da instituição do pesquisador (Países); a base de dados; e o tema principal do artigo. Para os artigos oriundos do Google Scholar, foi incluído o Google Search Ranking (GSR), que indica a posição ocupada pelo artigo quando o termo é utilizado no mecanismo de busca, como pode ser visto no quadro 2.

Quadro 2: aspectos bibliométricos dos artigos selecionados

Título	Autores	Ano	CT	CPY	GSR	W	Base	Idioma	Países	R	T	K	A	Tema
Propuesta de indicadores para medir y evaluar la gobernanza	Aguirre-Sala	2019	6	1.50	58	1	Google Scholar	Espanhol	México	8	0	0	1	Indicadores de gobernanza
Gobernanza colaborativa para la innovación pública y social: el caso de Gipuzkoa, País Vasco	Barandiaran	2021	5	2.50	156	1	Google Scholar	Espanhol	Espanha	2	0	0	0	Gobernanza colaborativa
La igualdad de género y la gobernanza de las cadenas de valor mundiales. Promoción de los derechos de las trabajadoras	Barrientos et al.	2019	5	1.25	73	3	Google Scholar	Espanhol	Reino Unido	29	0	0	1	Gênero
¿ Qué se entiende por “Estado neoweberiano”? Aportes para el debate teórico en perspectiva latinoamericana	Larrouqué	2018	28	5.60	151	1	Google Scholar	Espanhol	França	3	0	0	1	Estado neoweberiano
Gobernanza pública para la innovación	Longo	2020	8	2.67	1	1	Google Scholar	Espanhol	Espanha	5	1	0	1	Inovação
Horizontes de la información pública	Manfredi-Sánchez	2017	40	6.67	169	1	Google Scholar	Espanhol	Espanha	1	0	0	0	Informação Pública
La gestión pública como factor clave en el desarrollo factible de la gobernanza	Merchán-Ponce et al.	2022	16	16.00	188	3	Google Scholar	Espanhol	Equador	0	0	0	0	Gestão Pública
Gobernanza y nueva organización administrativa en la reciente legislación española y de la Unión Europea sobre contratación pública	Mollna	2017	24	4.00	43	1	Google Scholar	Espanhol	Espanha	1	0	0	0	Governança
El ecosistema de gobernanza pública: las instituciones como infraestructuras abiertas para la toma de decisiones colectivas	Peña-López	2020	8	2.67	2	1	Google Scholar	Espanhol	Espanha	27	1	0	0	Governança pública
Gobernanza y teoría de las organizaciones	Quintero Castellanos	2017	85	14.17	26	1	Google Scholar	Espanhol	México	19	0	0	0	Teoria das organizações
El nivel de la gestión de la Municipalidad Provincial de Chota: Una metodología para gobiernos locales	Quiroz Mejía	2022	16	16.00	133	1	Google Scholar	Espanhol	Peru	7	0	1	1	Gestão municipal
Eficacia de la legislación anticorrupción en la gobernanza pública	Racho	2022	2	2.00	5	1	Google Scholar	Espanhol	Peru	4	1	1	1	Combate à corrupção
LA GOBERNANZA PÚBLICA COMO OBJETO DE ESTUDIO DE LOS ESTUDIOS ORGANIZACIONALES	Rangel	2021	3	1.50	4	1	Google Scholar	Espanhol	Venezuela	16	1	1	1	Estudos organizacionais
Modelos de cuidado a personas en situación de dependencia en España: un análisis desde la gobernanza pública (2008-2019)	Recover & Rodríguez	2019	6	1.50	3	2	Google Scholar	Espanhol	Espanha	4	1	0	0	Modelos de cuidado
La dimensión informacional de la Administración Pública para la Gobernanza y el gobierno “electrónico” y “abierto”	Rodríguez-Cruz	2020	47	15.67	168	1	Google Scholar	Espanhol	Cuba	1	0	0	0	Gestão Pública
Gobernanza y sostenibilidad: dos conceptos para el impulso de la gestión pública eficiente	Sierra et al.	2021	7	3.50	143	4	Google Scholar	Espanhol	Espanha, Colombia	3	0	0	0	sustentabilidade
Índices de transparencia y gestión en las entidades públicas como herramienta de control y desempeño: una comparación entre indicadores municipales en ...	Teixeira & Lamenha	2019	14	3.50	160	2	Google Scholar	Espanhol	Argentina	3	0	0	1	Transparência
Las cuestiones actuales de la disciplina de políticas públicas	Villanueva	2019	27	6.75	100	1	Google Scholar	Espanhol	México	9	0	0	0	Políticas Públicas

Innovación pública abierta	Villodre	2019	11	2.75	45	1	Google Scholar	Espanhol	Espanha	9	0	1	1	Inovação
Redes sociales (en las administraciones públicas)	Villodre	2020	7	2.33	148	1	Google Scholar	Espanhol	Espanha	11	0	1	1	Redes sociais
Co-creation: The new kid on the block in public governance	Ansell & Torfing	2021	102	51.00	11	2	Google Scholar	Inglês	Estados Unidos, Noruega, Dinamarca	54	1	0	1	Co-criação
Co-creation: the new kid on the block in public governance	Ansell & Torfing	2021	61	20,33		2	Scopus	Inglês	Estados Unidos, Noruega, Dinamarca	54	1	0	1	Co-criação
From neo-Weberian to hybrid governance models in public administration: Differences between state and local self-government	Aristovnik et al.	2022	19	19.00	158	3	Google Scholar	Inglês	Eslovênia	73	0	1	1	Modelos de governança pública
Design in the public sector: Toward a human centred model of public governance	Bason & Austin	2022	38	38.00	15	2	Google Scholar	Inglês	Dinamarca, Canada	10	1	1	1	Governança pública
Global analysis of timely COVID-19 vaccinations: improving governance to reinforce response policies for pandemic crises	Benati & Coccia	2022	54	27		2	Scopus	Inglês	Italia	9	0	0	1	Covid-19
Public governance efficiency and macroeconomic stability: Examining convergence of social and political determinants	Bilan et al.	2019	109	27.25	20	5	Google Scholar	Inglês	Polónia, Lituânia, Ucrânia	42	1	1	1	Eficiência da governança pública
Towards a deliberative framework for responsible innovation in artificial intelligence	Buhmann & Fieseler	2021	53	17,66		2	Scopus	Inglês	Noruega	1	0	0	1	Governança de Inteligência Artificial
(Re) defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: an institutional maturity perspective	Casady et al.	2020	152	50.67	27	4	Google Scholar	Inglês	Estados Unidos, Suécia, Finlândia	14	1	1	1	Parceria Público Privada
(Re)defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: an institutional maturity perspective	Casady et al.	2020	83	20,75		4	Scopus	Inglês	Estados Unidos, Suécia, Finlândia	14	1	1	1	Parceria Público Privada
Private authority and public policy interactions in global context: Governance spheres for problem solving	Cashore et al.	2021	38	12,66		4	Scopus	Inglês	Singapura, Estados Unidos, Dinamarca, Canada	8	0	0	1	Ator privado na governança pública
Preparedness of countries to face COVID-19 pandemic crisis: Strategic positioning and factors supporting effective strategies of prevention of pandemic threats	Coccia	2022	145	72,5		1	Scopus	Inglês	Italia	5	0	0	1	Covid-19
Researching COVID-19: A research agenda for public policy and administration scholars	Dunlop et al.	2020	82	20,5		3	Scopus	Inglês	Reino Unido, Estados Unidos	10	0	0	1	Covid-19

Public governance mechanism in the prevention and control of the COVID-19: information, decision-making and execution	Gao & Yu	2020	177	59.00	9	2	Google Scholar	Inglês	China	30	1	1	1	Covid-19
Public governance mechanism in the prevention and control of the COVID-19: information, decision-making and execution	Gao & Yu	2020	80	20		2	Scopus	Inglês	China	30	1	1	1	Covid-19
The fate of accounting for public governance development	Grossi & Argento	2022	23	23.00	3	2	Google Scholar	Inglês	Suécia, Noruega, Polónia	60	1	0	1	Governança pública
Urban platforms as a mode of governance	Haveri & Anttiroiko	2023	31	31.00	191	2	Google Scholar	Inglês	Finlândia	21	0	1	1	Plataforma digital
Understanding co-production as a policy tool: Integrating new public governance and comparative policy theory	Howlett et al.	2017	127	21.17	44	3	Google Scholar	Inglês	Canadá, Singapura, Croácia, Tailândia	6	1	0	0	Co-produção
Public organizations between old public administration, new public management and public governance: the case of the Tuscany region	Iacovino et al.	2017	121	20.17	26	3	Google Scholar	Inglês	Italia	15	1	1	1	Gestão Pública
Sustainable tourism indicators: what's new within the smart city/destination approach?	Ivars-Baidal et al.	2023	32	32		5	Scopus	Inglês	Espanha	1	0	0	1	Turismo sustentável
Public governance, corporate governance, and firm innovation: An examination of state-owned enterprises	Jia et al.	2019	296	74.00	10	3	Google Scholar	Inglês	Estados Unidos, Singapura	38	1	1	1	Inovação
Digital public governance: trends and risks	Kamolov	2017	107	17.83	63	1	Google Scholar	Inglês	Rússia	12	1	0	0	Governança pública digital
Regulatory policy in the context of effective public governance: evidence of Eastern European Countries.	Kosach et al.	2022	18	18.00	48	4	Google Scholar	Inglês	Ucrânia	3	1	0	0	Política regulatória
Decentralized information platforms in public governance: reconstruction of the modern democracy or comfort blinding?	Kud	2023	24	24.00	64	1	Google Scholar	Inglês	Ucrânia	37	1	1	1	Plataforma digital
How can governance support collaborative innovation in the public sector? A systematic review of the literature	Lopes & Farias	2022	25	12,5		2	Scopus	Inglês	Brasil	4	0	0	1	Inovação colaborativa
The societal governance of megaproject social responsibility	Ma et al.	2017	100	14,28		5	Scopus	Inglês	China, Estados Unidos	10	9	9	1	Megaprojetos
Challenging the necessity of New Public Governance: Co-production by third sector organizations under different models of public management	McMullin	2021	63	31.50	59	1	Google Scholar	Inglês	Canada	9	1	1	1	Co-produção
Datapolis: A public governance perspective on "smart cities"	Meijer	2018	116	23.20	8	1	Google Scholar	Inglês	Holanda	20	1	0	1	Governança pública
Covid-19 in latin america: Novel transmission dynamics for a global pandemic?	Miller et al.	2020	61	15,25		4	Scopus	Inglês	Estados Unidos, Panama	1	0	0	1	Covid-19
Defining and assessing the transformational nature of smart city governance: insights from four European cases	Nesti	2020	50	12,5		1	Scopus	Inglês	Italia	3	0	1	1	Smart cities

Industrial structure, urban governance and haze pollution: Spatiotemporal evidence from China	Shi et al.	2020	78	19,5		4	Scopus	Inglês	China	11	0	0	1	Governança urbana
Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks	Sørensen & Torfing	2017	127	18,14		2	Scopus	Inglês	Dinamarca, Noruega	17	0	0	1	Metagovernança
Understanding co-production as a new public governance tool	Sorrentino et al.	2018	225	45.00	12	3	Google Scholar	Inglês	Italia, Canadá	4	1	0	0	Co-produção
Understanding co-production as a new public governance tool	Sorrentino et al.	2018	108	18		3	Scopus	Inglês	Italia, Canadá	4	1	0	0	Co-produção
Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward	Torfing et al.	2019	247	49,4		3	Scopus	Inglês	Dinamarca, Noruega	8	0	1	9	Co-criação
Bibliometric analysis of smart public governance research: Smart city and smart government in comparative perspective	Vujković et al.	2022	21	21.00	78	4	Google Scholar	Inglês	Eslovênia	12	1	1	1	Smart Public Governance
Gender diversity and financial statement fraud	Wang et al.	2022	25	12,5		3	Scopus	Inglês	Reino Unido, Estados Unidos	4	0	0	1	Diversidade de gênero
Public governance and corporate fraud: Evidence from the recent anti-corruption campaign in China	Zhang	2018	166	33.20	29	1	Google Scholar	Inglês	China	32	1	1	1	Combate à corrupção
Public Governance and Corporate Fraud: Evidence from the Recent Anti-corruption Campaign in China	Zhang	2018	93	15,5		1	Scopus	Inglês	China	32	1	1	1	Combate à corrupção
Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda	Zuiderwijk et al.	2021	228	114.00	2	3	Google Scholar	Inglês	Holanda, Estados Unidos, Emirados Árabes	14	1	1	1	Inteligência Artificial
Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda	Zuiderwijk et al.	2021	119	39,66		3	Scopus	Inglês	Holanda, Estados Unidos, Emirados Árabes	14	1	1	1	Inteligência Artificial
O princípio da integridade na governança pública brasileira: uma revisão sistemática	Amorim & Oliveira	2022	4	4.00	14	2	Google Scholar	Português	Brasil	28	1	0	1	Governança pública
Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática	Buta & Teixeira	2020	46	15.33	3	2	Google Scholar	Português	Brasil	37	1	1	1	Governança pública
Convergências entre a governança eo pós-nova gestão pública	Cavalcante	2018	15	3.00	134	1	Google Scholar	Português	Brasil	6	0	0	0	Governança pública
Governança pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental	Cavalcante & Pires	2018	26	5.20	15	2	Google Scholar	Português	Brasil	2	0	0	0	Governança pública
Práticas de governança pública adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira	Correio & Correio	2019	33	8.25	6	2	Google Scholar	Português	Brasil	30	1	1	1	Governança pública
Alinhamento da gestão de processos com os mecanismos do modelo de governança pública do TCU: o estudo de caso em uma universidade federal da Amazônia ...	Costa et al.	2018	17	3.40	17	3	Google Scholar	Português	Brasil	25	1	0	1	Gestão de processos

Códigos de ética em sistemas de governança pública: um estudo comparativo Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Coréia do Sul	da Graça, & Sauerbronn	2020	8	2.67	29	2	Google Scholar	Português	Brasil	13	1	1	1	Ética
Governança pública no turismo: polissemia, reflexões e implicações	Emmendoerfer et al.	2022	7	7.00	12	3	Google Scholar	Português	Brasil	20	1	0	1	Governança turística
Planejamento Estratégico para Desenvolvimento Sustentável Local sob a ótica da Governança Pública	Eyerkauffer et al.	2020	8	2.67	32	4	Google Scholar	Português	Brasil	37	1	1	1	Planejamento estratégico
Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira	Fortini & Shermam	2017	59	9.83	5	2	Google Scholar	Português	Estados Unidos, Brasil	10	1	0	0	Combate à corrupção
Economia compartilhada e governança pública	Giovanini	2020	12	4.00	11	1	Google Scholar	Português	Brasil	7	1	0	0	Economia compartilhada
Governança Pública no Brasil: estado da arte dos estudos publicados de 2009 a 2019	Guedes & da Silva Júnior	2021	8	4.00	18	2	Google Scholar	Português	Brasil	33	1	0	1	Governança pública
Governança nas Universidades Federais do Brasil segundo o “Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública” do Tribunal de Contas da União	Marques et al.	2020	8	2.67	73	3	Google Scholar	Português	Brasil	60	0	1	1	Governança pública
Modelos de negócio na esfera pública: o modelo canvas de governança pública	Martins et al.	2019	19	4.75	9	3	Google Scholar	Português	Brasil	53	1	0	1	Governança pública
Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos	Santos & Rover	2019	68	17.00	4	2	Google Scholar	Português	Brasil	59	1	1	1	Governança pública
Governança pública em saúde pós-reforma gerencial no Brasil: Reconciliando perspectivas para uma análise multinível	Sauerbronn	2017	17	2.83	20	1	Google Scholar	Português	Brasil	25	1	1	1	Saúde
Governança pública e accountability: Uma análise bibliométrica das publicações científicas nacionais e internacionais	Severo Peixe et al.	2018	18	3.60	22	3	Google Scholar	Português	Brasil	27	1	1	1	Governança pública
Avaliação de políticas públicas e interoperabilidade na perspectiva da governança pública digital	Tavares & Bitencourt	2022	4	4.00	30	2	Google Scholar	Português	Brasil, Portugal	45	1	1	1	Avaliação de políticas públicas
Transparência, Accountability e Corrupção: Uma Percepção Qualitativa da Governança Pública no Brasil e na África do Sul	Tavares & Romão	2021	13	6.50	37	2	Google Scholar	Português	Portugal	53	1	1	1	Governança pública
Governança pública: uma revisão conceitual	Teixeira & Gomes	2019	97	24.25	1	2	Google Scholar	Português	Brasil	57	1	1	1	Governança pública

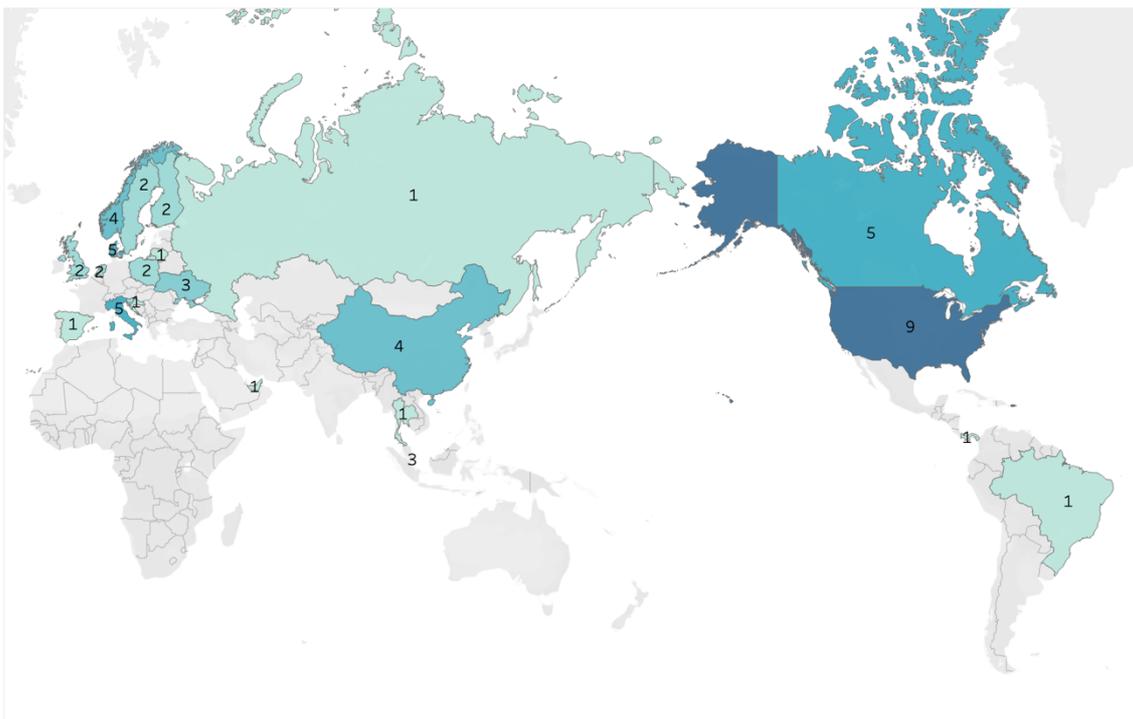
Foram encontrados seis artigos em comum na base Google Scholar em língua inglesa e na base Scopus, totalizando 74 artigos a serem melhor analisados. São eles os artigos de Zuiderwijk et al. (2021); Gao & Yu (2020); Ansell & Torfing (2021); Casady et al. (2020); Sorrentino et al. (2018); e Zhang (2018).

Dos 74 artigos, somente três foram publicados em 2023, todos em inglês, com uma quantidade interessante de citações: Ivars-Baidal et al. (2023) já possuía, ao final do ano, 32 citações; Haveri & Anttiroiko (2023), 32 citações, enquanto Kud (2023) já somava 24 citações. Os trabalhos de Haveri & Anttiroiko (2023) e Kud (2023) possuem a temática das plataformas digitais para governança em comum. Em relação à distribuição da produção anual levantada, 10 artigos foram publicados em 2017; 10, em 2018; 13, em 2019; 17, em 2020; 12, em 2021; e 15, em 2022.

Em relação à distribuição geográfica das instituições em que os pesquisadores são vinculados, o aspecto mais interessante é o domínio das publicações de pesquisadores de instituições brasileiras em relação às demais. Dos artigos escritos em português, 17 foram publicados exclusivamente por pesquisadores de instituições brasileiras; uma publicação foi escrita em parceria de pesquisadores do Brasil e dos Estados Unidos; uma publicação foi publicada escrita por pesquisadores do Brasil e de Portugal; e somente uma publicação foi escrita por pesquisadores de instituições portuguesas. Nos artigos publicados em língua espanhola, interessante notar que quase a metade (9 artigos) contam com pesquisadores de instituições espanholas, sendo somente uma em parceria com uma instituição estrangeira (Espanha e Cuba), sendo o único artigo com autoria de países diferentes. Duas publicações são oriundas de países europeus não hispanófonos (uma da França e uma do Reino Unido), enquanto as demais são de instituições de países pertencentes à América Latina: Argentina (1); Cuba (1); Equador (1); México (3); Peru (2); e Venezuela (1).

As publicações levantadas redigidas em língua inglesa são as que apresentam a maior diversidade em termos das instituições de filiação dos autores. Também, são as que mais são escritas em colaboração com instituições de outros países. Dos 34 artigos, 15 são esforços conjuntos transnacionais. Somente dois artigos possuem filiação latina – um artigo de pesquisadores brasileiros e um artigo escrito entre Estados Unidos e Panamá. A representação asiática se faz por meio das pesquisas de instituições da China (4), de Singapura (3), Tailândia (1) e dos Emirados Árabes Unidos (1). A distribuição da quantidade de publicações em língua inglesa por países pode ser vista no mapa da figura 1, apresentada a seguir.

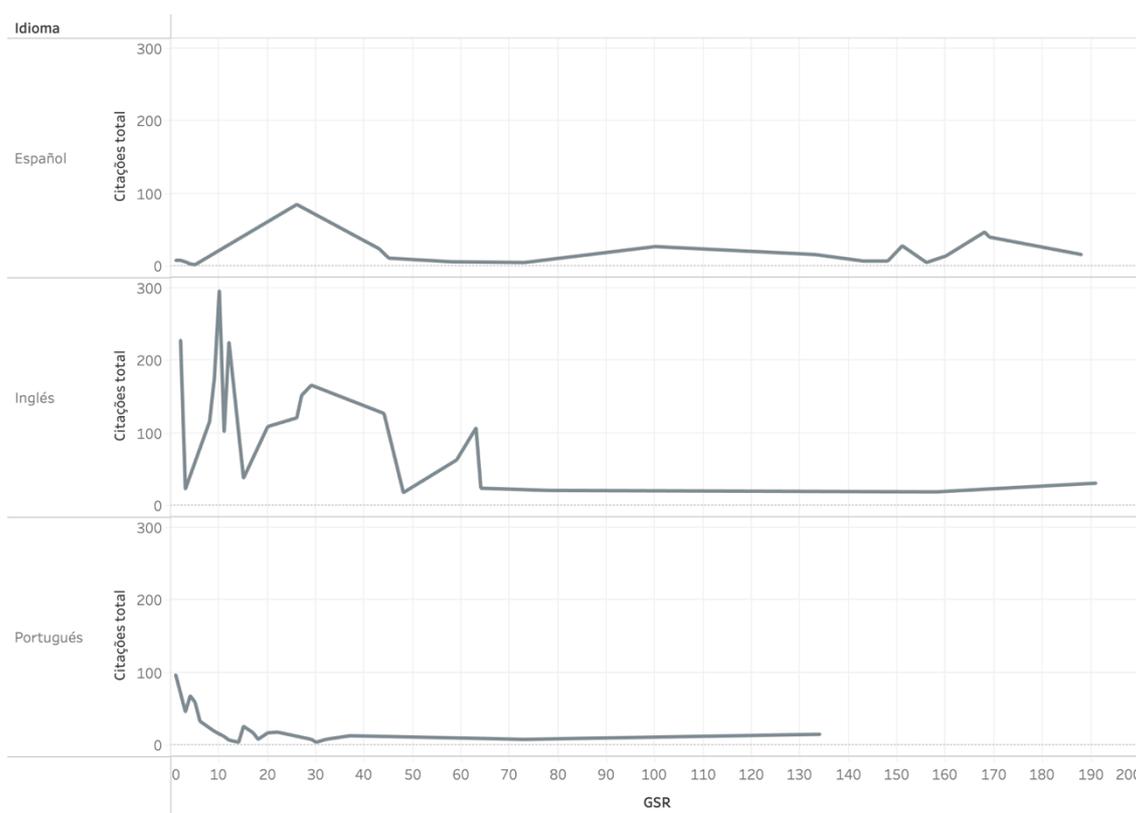
Figura 1: publicações em língua inglesa, por países das instituições dos pesquisadores



Fonte: elaboração própria.

Observou-se, também, que a quantidade de citações que um artigo possui não está diretamente ligado à sua posição na busca do Google, o fator GSR. Entretanto, na divisão por cada idioma, percebe-se que a quantidade de citações totais e a posição GSR são fatores que se aproximam, especialmente em português, com exceção dos artigos mais citados em língua espanhola, que se encontram bem distribuídos no ranking do Google Scholar.

Gráfico 2: Posição no ranking do Google Scholar e a quantidade de citações totais por idioma



Fonte: elaboração própria.

Dos artigos redigidos em língua portuguesa, é interessante notar que o artigo elaborado em Portugal tem o Brasil e a África do Sul como países de análise, observando que grande parte dos artigos tem como tema principal a própria governança pública (12 artigos). Dos artigos analisados, apenas quatro artigos não apresentavam um conceito claro de governança pública (Emmerdoerfer et al, 2022; Giovanini, 2020; Graça & Sauerbronn, 2017; Eyerkauffer, 2020). A maior base de influência do conceito de governança nos textos analisados é o conceito de governança utilizado pelo Tribunal de Contas da União, que considera a governança pública como “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle colocados em prática para avaliar, direcionar e acompanhar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2014:4-5). Dentre os conceitos encontrados nos artigos analisados, muitos trazem os conceitos de transparência e prestação de contas como princípios de governança. A visão de pluralidade de atores e a busca por novos arranjos de gestão para além da hierarquia governamental podem ser encontradas em Tavares & Romão (2021), Cavalcante & Pires (2018), Santos e Rover (2019), Buta & Teixeira (2019)

e Cavalcante (2018). Observou-se também que parte dos artigos não provém do campo de públicas, mas sim da contabilidade. A governança, em português, consolidou-se assim fora do âmbito da gestão pública.

A produção em espanhol, quanto à origem dos artigos analisados, apresenta maior diversidade, com autoria dividida entre países latino-americanos e europeus. Contudo, é importante notar que nove dos artigos analisados, quase metade, são de instituições espanholas. A ideia de produção coletiva, em conjunto com outros atores, especialmente a sociedade, está muito presente nos artigos analisados. Assim, os temas da coprodução e da cocriação são recorrentes nos textos de língua espanhola. Cinco dos artigos não possuem um conceito claro de governança atribuído ao longo do texto. Dos grupos analisados, a produção científica em espanhol é a mais interessada em abordar questões de inovação. É interessante notar que o maior expoente dos conceitos de governança encontrados vem de Luís Aguilar Villanueva, pesquisador mexicano que faz parte da lista de publicações analisadas. O conceito de governança de Aguilar Villanueva (2006, 2010) é encontrado em 10 das publicações em espanhol, que entende a necessidade de uma transição de governo da Nova Gestão Pública (*New Public Management*) para um arranjo mais conectado com a sociedade. Para Aguilar Villanueva, as atividades governamentais não envolvem mais somente o governo, sendo partilhado com outros atores responsabilidades e benefícios. Assim, o Estado não é mais visto como o único ator ou o ator dominante das ações públicas, ampliando para um processo de deliberação conjunta, que envolve o público, o privado e o social. Entretanto, observa-se que as definições de governança baseadas no pensamento de Aguilar não vêm de uma obra basilar, mas sim do conjunto de suas publicações desde 2006.

Os artigos em inglês encontrados no Google Scholar mostram uma produção muito diversificada, em termos de origem geográfica, sendo grande parte da produção proveniente da Europa, tanto do Oriente como dos países nórdicos. É interessante notar também que a produção em inglês é a que apresenta maior produção conjunta entre pesquisadores de diferentes instituições. Também há grande presença de pesquisadores asiáticos, porém não há presença de pesquisadores de instituições latino-americanas, nem de instituições africanas.

Os artigos em inglês são os que trazem mais conceitos novos. Observou-se que a maioria desses conceitos traz a abordagem da Nova Governança Pública, tendo como principal fonte de referências o texto homônimo de Stephen Osborne (2006, 2010), trazendo a governança pública como um novo modelo de gestão com outros atores. A ideia de uma Nova Governança Pública (*New Public Governance*) consolida a ideia de governança como um modelo de gestão pública,

que se forma a partir da interação entre atores estatais e não estatais no processo de tomada de decisão. A Nova Governança Pública é o conceito de governança pública encontrada em 15 dos 34 artigos publicados em língua inglesa (Ansell & Torfing, 2021; Aristovnik et al., 2022; Bason & Austin, 2022; Cassady et al., 2020; Dunlop et al., 2020; Grossi & Argento, 2022; Haveri & Anttiroiko, 2023; Howlett et al., 2017; Iacovino et al., 2017; Lopes & Farias, 2022; McMullin, 2021; Nesti, 2020; Sørensen & Torfing, 2017; Sorrentino et al., 2018; Torfing et al., 2019). Observa-se que este conceito de governança de Osborne (2006, 2010) se fortaleceu expressivamente nos centros de pesquisa europeus e, secundariamente, nos países norte-americanos (Estados Unidos e Canadá). A definição de Osborne de governança pública também se estende aos outros idiomas, mas de maneiras diferentes. Dos artigos escritos em português, o conceito de Osborne surge dentro de revisões de literatura sobre o tema (Teixeira & Gomes, 2019; Martins et al., 2019), mesma forma que aparece em Lopes & Farias (2022), publicado em língua inglesa. Em Correio & Correio (2019) e Tavares & Romão (2021), o conceito é referenciado para exemplificar a ideia de governança como arranjo plural de atores. O conceito de Osborne não aparece nos estudos em língua espanhola.

Ainda analisando os artigos redigidos em língua inglesa, um dos artigos (Bilan et al., 2019) trouxe o conceito de boa governança recomendado pelo Banco Mundial, ao trazer indicadores de boa governança. A interação entre mercado e Estado também foi um tema presente nos artigos analisados. Temas de coprodução e cocriação são explorados pelos mais renomados pesquisadores da área, como Howlett et al. (2017), Ansell & Torfing, (2021) e Torfing et al. (2019).

O cruzamento dos artigos encontrados no Google Scholar, em inglês, e no Scopus mostrou apenas 6 artigos em comum. É interessante notar que a maioria dos artigos que compõem a análise foram escritos após 2020. Diferentemente do que acontece nos artigos da base de dados Google Acadêmico, a Covid-19 é um tema recorrente nos artigos encontrados na base de dados Scopus, mas não na base do Google Scholar. O conjunto contém o menor número de definições de governança, sendo o conceito explorado em apenas 5 dos artigos analisados.

Dos 74 artigos, 21 artigos dos mais citados trazem como temática principal a governança: 17 de governança pública; 1 de governança pública digital; 1 de governança como um todo; 1 de governança turística; e 1 de governança de inteligência artificial. A maioria dessas publicações foram redigidas em português, sendo 4 revisões sistemáticas de literatura de governança (Teixeira & Gomes, 2019; Amorim & Oliveira, 2022; Guedes & da Silva Junior, 2021; Severo Peixe et al., 2018).

Considerações finais

Em linhas gerais, observa-se que os artigos em inglês apresentam o maior número de citações, o que se justifica pela importância do idioma e pela sua introdução em pesquisas de outros países. Depois, os artigos em português, demonstrando que o Brasil tem grande capacidade de produção acadêmica.

Foram identificadas três fontes principais às quais se referem os trabalhos analisados. Em inglês, a produção recente mais influente baseia-se claramente no conceito de New Public Governance, tendo Stephen Osborne (2006, 2010) como autor principal. Em espanhol, muitas obras referem-se ao conceito de governança pública de Luiz Aguillar Villanueva (2006; 2010). Em português, a principal referência é a definição de governança desenvolvida pelo Tribunal de Contas da União do Brasil (Brasil, 2014), que é a mesma definição utilizada pelo governo brasileiro.

Os textos que trazem a Nova Governança Pública trazem como substituto o conceito de Nova Gestão Pública, o que indica que a governança tem sido entendida como um modelo de gestão multissetorial.

Referências

- Afonso Tavares, A., & Bitencourt, C. M. (2022). Avaliação de políticas públicas e interoperabilidade na perspectiva da governança pública digital. *Revista De Direito Econômico E Socioambiental*, 13(3), 687–723.
<https://doi.org/10.7213/revdireconsoc.v13i3.30240>
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2019). Las cuestiones actuales de la disciplina de Políticas Públicas. *Opera*, 25, 11–25. Doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n25.02>.
- Aguirre-Sala, J. F. (2019). Propuesta de indicadores para medir y evaluar la gobernanza," *Gobernar*. *The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 3(5), 108-126.
- Amorim, D. A., & Oliveira, N. B. M. (2022). O princípio da integridade na governança pública brasileira: uma revisão de literatura. *RAGC*, 10(43), 1-21.

- Ansell, C.; Sørensen, E.; & Torfing, J. (2020). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems, *Public Management Review*, DOI: 10.1080/14719037.2020.1820272
- Aristovnik, A., Murko, E., & Ravšelj, D. (2022). From Neo-Weberian to Hybrid Governance Models in Public Administration: Differences between State and Local Self-Government. *Administrative Sciences*, 12(1), 26. <https://doi.org/10.3390/admsci12010026>
- Barandiaran, X. (2021). Gobernanza Colaborativa para la Innovación Pública y Social: El caso de Gipuzkoa, País Vasco. *European Public & Social Innovation Review*, 6(2), 78-96.
- Barrientos, S., Bianchi, L., & Berman, C. (2019). La igualdad de género y la gobernanza de las cadenas de valor mundiales. Promoción de los derechos de las trabajadoras. *Revista Internacional del Trabajo*, 138(4), 789-818.
- Bason, C., & Austin, R. D. (2022). Design in the public sector: Toward a human centred model of public governance. *Public Management Review*, 24(11), 1727-1757 Doi: 10.1080/14719037.2021.1919186
- Benati, I. and Coccia, M. (2022). Global analysis of timely COVID-19 vaccinations: improving governance to reinforce response policies for pandemic crises. *International Journal of Health Governance*, 27(3), 240-253. <https://doi.org/10.1108/IJHG-07-2021-0072>
- Bevir, M. (2012). *Governance*. A very short introduction. Oxford: Oxford University Press.
- Bilan, Y., & Raišienė, A. G. (2019). Public Governance efficiency and macroeconomic stability: examining convergence of social and political determinants. *Public Policy and Administration*, 18(2), 241-255.
- Brasil. Tribunal de Contas da União (2020). *Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU*. Edição 3 - Brasília: TCU, SecexAdministração.
- Buhmann, A., & Fieseler, C. (2021). Towards a deliberative framework for responsible innovation in artificial intelligence. *Technology in Society*, 64, 101475. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2020.101475>
- Buta, B. O., & Teixeira, M. A. C.. (2020). Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. *Organizações & Sociedade*, 27(94), 370–395. <https://doi.org/10.1590/1984-9270941>
- Casady, C. B., Eriksson, K., Levitt, R. E., & Scott, W. R. (2020). (Re)defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: an institutional maturity perspective. *Public Management Review*, 22(2), 161-183. Doi: 10.1080/14719037.2019.1577909
- Cashore, B., Knudsen, J. S., & Moon, J. (2021). Private authority and public policy interactions in global context: Governance spheres for problem solving. *Regulation & Governance*, 15(4), 1166-1182. <https://doi.org/10.1111/rego.12395>
- Cavalcante, P. (2018). Convergências entre a governança e o Pós-Nova Gestão Pública. *Boletim de Análise Político-Institucional*, (19), 17-23.

- Cavalcante, P., & Pires, R. R. C. (2018). Governança Pública: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. *Boletim de Análise Político-Institucional*, (19), 9-15.
- Chamoun, R. F. F. F. (2020). Os tribunais de contas na era da governança pública: focos, princípios e ciclos estratégicos do controle externo. Lima, E. C. P. (Coord.). *Tribunal de Contas do século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 313-336.
- Coccia, M. (2022). Preparedness of countries to face COVID-19 pandemic crisis: Strategic positioning and factors supporting effective strategies of prevention of pandemic threats. *Environmental Research*, 203, 111678. <https://doi.org/10.1016/j.envres.2021.111678>
- Correio, M. N. O. P., & Correio, O. V. O. (2019). Práticas de governança pública adotadas pela Administração Pública Federal Brasileira. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(2).
- Costa, A. C. P., Leal, A. F. P., Nascimento, L. C. B., Mendonça, C. M. C., & Guerra, L. C. B. (2018). Alinhamento da gestão de processos com os mecanismos do modelo de governança pública do TCU: o estudo de caso em uma universidade federal da Amazônia Oriental. *Rev. Serv. Público*, 69(3), 163-191.
- da Graça, G. R., & Sauerbronn, F. F. (2020). Códigos de ética em sistemas de governança pública: um estudo comparativo Brasil, Estados Unidos, Reino Unido, Nova Zelândia e Coréia do Sul. *Revista Do Serviço Público*, 71(2), 297-329. <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i2.3160>
- Dunlop, C. A., Ongaro, E., & Baker, K. (2020). Researching COVID-19: A research agenda for public policy and administration scholars. *Public Policy and Administration*, 34(4), 365-383. <https://doi.org/10.1177/0952076720939631>
- Emmendoerfer, M. L., Mediotte, E. J., & dos Santos, Y. T. (2022). Governança pública no turismo: polissemia, reflexões e implicações. *Ateliê Geográfico*, 16(1), 24-49.
- Eyerkauffer, M. L., Sedlacek, A. C., Moser, P., & Fabre, V. V. (2020). Planejamento estratégico para desenvolvimento sustentáveis local sob a ótica da governança pública. *Revista Gestão e Planejamento*, 21, 397-415. Doi: 10.21714/2178-8030gep.v.21.6138
- Fortini, C., & Sherman, A. (2017). Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. *Int. Públ.*, 19(102), 27-44.
- Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 26(3), 347-368.
- Gao, X., & Yu, J. (2020). Public governance mechanism in the prevention and control of the COVID-19: information, decision-making and execution. *Journal of Chinese Governance*, 5(2), 178-197. Doi: 10.1080/23812346.2020.1744922.
- Giovanini, A. (2020). Economia compartilhada e governança pública. *Revista De Administração Pública*, 54(5), 1207-1238. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190080>
- Grossi, G., & Argento, D. (2022). The fate of accounting for public governance development. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 35(9), 272-303. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-11-2020-5001>

- Guedes, D. R., & da Silva Júnior, A. R. (2021). Governança Pública no Brasil: Estado da Arte dos Estudos Publicados Entre 2009 a 2019. *Revista Controladoria da União*, 2(1), 370-387.
- Harzing, A.W. (2007) *Publish or Perish*, available from <https://harzing.com/resources/publish-or-perish>
- Haveri, A., & Anttiroiko, A.-V. (2023). Urban platforms as a mode of governance. *International Review of Administrative Sciences*, 89(1), 3-20. <https://doi.org/10.1177/00208523211005855>
- Howlett, M., Kekez, A, & Poocharoen, O. (2017). Understanding Co-Production as a Policy Tool: Integrating New Public Governance and Comparative Policy Theory. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19(5), 487-501. Doi: 10.1080/13876988.2017.1287445.
- Iacovino, N. M., Barsanti, S., & Cinquini, L. (2017). Public Organizations Between Old Public Administration, New Public Management and Public Governance: the Case of the Tuscany Region. *Public Organiz Rev*, 17, 61–82. <https://doi.org/10.1007/s11115-015-0327-x>
- Ivars-Baidal, J. A., Vera-Rebollo, J. F., Perles-Ribes, J., Femenia-Serra, F., & Celdrán-Bernabeu, M. A. (2023). Sustainable tourism indicators: what’s new within the smart city/destination approach?. *Journal of Sustainable Tourism*, 31(7), 1556-1582. Doi: 10.1080/09669582.2021.1876075
- Jia, N., Huang, K. G., & Zhang, C. M. (2019). Public Governance, Corporate Governance, and Firm Innovation: An Examination of State-Owned Enterprises. *AMJ*, 62, 220–247. <https://doi.org/10.5465/amj.2016.0543>
- Kamalov, S. (2017). Digital public governance: Trends and risks. *Giornale di Storia Costituzionale*, 33(1),185-194.
- Kjaer, A.M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. London: SAGE Publications.
- Kosach, I., Shaposhnykov, K.; Chub, A., Yakushko, I., Kotelevets, D., & Lozuchenko, O. (2022). Cuestiones Políticas, 40(72), 456-473. <https://doi.org/10.46398/cuestpol.4072.26>
- Kud, A. (2023). Decentralized Information Platforms in Public Governance: Reconstruction of the Modern Democracy or Comfort Blinding? *International Journal of Public Administration*, 46(3), 195-221. Doi: 10.1080/01900692.2021.1993905
- Larrouqué, D. (2018). ¿Qué se entiende por “Estado neweberiano”? Aportes para el debate teórico en perspectiva latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (70), 5-28.
- Longo, F. (2020). Gobernanza pública como innovación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (76), 39-56.
- Lopes, A. V., & Farias, J. S. (2020). How can governance support collaborative innovation in the public sector? A systematic review of the literature. *International Review of Administrative Sciences*, 88(1), 114-130. <https://doi.org/10.1177/0020852319893444>

- Ma, H., Zeng, S., Lin, H., Chen, H., & Shi, J. J. (2017). The societal governance of megaproject social responsibility. *International Journal of Project Management*, 35(7), 1365-1377. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2017.01.012>
- Manfredi-Sánchez, J.-L. (2017). Horizontes de la información pública. *Profesional De La información Information Professional*, 26(3), 353–360. <https://doi.org/10.3145/epi.2017.may.01>
- Martins, H. F., Mota, J. P., & Marini, C. (2019). Business models in the public domain: the public governance canvas. *Cadernos EBAPE.BR*, 17(1), 49–67. <https://doi.org/10.1590/1679-395167893>
- McMullin, C. (2021). Challenging the necessity of New Public Governance: Co-production by third sector organizations under different models of public management. *Public Admin.* 99(1), 5–22. <https://doi.org/10.1111/padm.12672>
- Meijer, A. (2018). Datapolis: A Public Governance Perspective on “Smart Cities”. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(3), 195-206. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvx017>
- Merchán-Ponce, N. P., Pinargote-Vásquez, N. F., & Acebo-Calderón, R. D. (2022). La gestión pública como factor clave en el desarrollo factible de la gobernanza. *FIPCAEC*, 7(1), 751-774.
- Miller, M. J., Loaiza, J. R., Takyar, A., & Gilman, R. H. (2020). COVID-19 in Latin America: Novel transmission dynamics for a global pandemic? *PLoS Neglected Tropical Diseases*, 14(5), e0008265. <https://doi.org/10.1371/journal.pntd.0008265>
- Moreno Molina, J. A. (2017). Gobernanza y nueva organización administrativa en la reciente legislación española y de la Unión Europea sobre contratación pública. *Revista de Administración Pública*, 204, 343-373. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.204.12>
- Nesti, G. (2018). Defining and assessing the transformational nature of smart city governance: Insights from four European cases. *International Review of Administrative Sciences*, 86(1), 20-37. <https://doi.org/10.1177/0020852318757063>
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387. Doi: 10.1080/14719030600853022
- Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Peña-López, I. (2020). El ecosistema de gobernanza pública: las instituciones como infraestructuras abiertas para la toma de decisiones colectivas. Reniu i Vilamala, J.M. & Meseguer, J.V. (Eds.) *¿Política confinada? Nuevas tecnologías y toma de decisiones en un contexto de pandemia*. Cizur Menor: Thompson-Reuters/Aranzadi.
- Portocarrero Sierra, L., Morató Farreras, J., Rincón Quintero, Y., & Vanegas López, J. G. (2021). Gobernanza y sostenibilidad: dos conceptos para el impulso de la gestión pública eficiente. *Revista de estudios políticos y estratégicos*, 9(1), 76-107.
- Quintero Castellanos, C. E. (2017). Gobernanza y teoría de las organizaciones. *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), 39–57. <https://doi.org/10.18504/pl2550-003-2017>

- Quiróz Mejía, J. R. (2022). El nivel de la gestión de la Municipalidad Provincial de Chota: Una metodología para gobiernos locales. *Industrial Data*, 25(1), 79-102. <https://doi.org/10.15381/idata.v25i1.20870>
- Rangel, C. (2021). La gobernanza pública como objeto de estudio de los estudios organizacionales. *Revista de Ciencias Administrativas y Económicas*, 4(1), 87-101.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without government. *Political Studies*, XLIV, 652-667.
- Recover, M. A. M., & Rodríguez, J. M. (2019). Modelos de cuidado a personas en situación de dependencia en España: un análisis desde la gobernanza pública (2008-2019). *Actas de coordinación sociosanitaria*, 25, 11-30.
- Rodríguez-Cruz, Y. (2020). La dimensión informacional de la Administración Pública para la Gobernanza y el gobierno “electrónico” y “abierto”. *ALCANCE Revista Cubana de Información y Comunicación*, 9(22), 95-125.
- Santos, R. R., & Rover, S. (2019). Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. *Revista De Administração Pública*, 53(4), 732–752. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180084>
- Sauerbronn, F. F. (2017). Governança Pública em Saúde Pós-Reforma Gerencial no Brasil: Reconciliando Perspectivas para uma Análise Multinível. *Administração Pública E Gestão Social*, 1(3), 148–158. <https://doi.org/10.21118/apgs.v1i3.5154>
- Severo Peixe, B. C., Rosa Filho, C. da, & Passos, G. de A. (2018). Governança pública e accountability: Uma análise bibliométrica das publicações científicas nacionais e internacionais. *Revista Contemporânea De Contabilidade*, 15(36), 77–96. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2018v15n36p77>
- Shi, T., Zhang, W., Zhou, Q., & Wang, K. (2020). Industrial structure, urban governance and haze pollution: Spatiotemporal evidence from China. *Science of The Total Environment*, 742, 139228. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.139228>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2016). Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks. *The American Review of Public Administration*, 47(7), 1-19. <https://doi.org/10.1177/0275074016643181>
- Sorrentino, M., Sicilia, M., & Howlett, M. (2018). Understanding co-production as a new public governance tool, *Policy and Society*, 37(3), 277-293. Doi: 10.1080/14494035.2018.1521676
- Tavares, P. V., & Romão, A. L. (2021). Transparência, Accountability e Corrupção: Uma Percepção Qualitativa da Governança Pública no Brasil e na África do Sul / Transparency, Accountability and Corruption: A Qualitative Perception of Public Governance in Brazil and South Africa. *Brazilian Journal of Development*, 7(3), 23596–23633. <https://doi.org/10.34117/bjdv7n3-191>
- Teixeira, A. F., & Gomes, R. C. (2019). Governança pública: uma revisão conceitual. *Rev. Serv. Público*, 70(4), 519-550.
- Teixeira, J. V., & Lamenha, A. A. R. (2019). Índices de transparencia y gestión en las entidades públicas como herramienta de control y desempeño: una comparación entre indicadores municipales en Alagoas-Brasil. *Visión de Futuro*, 23(1), 75-96.

- Torfinn, J., & Ansell, C. (2021). Co-creation: the new kid on the block in public governance. *Policy and Politics*, 49(2), 211-230. <https://doi.org/10.1332/030557321x16115951196045>
- Torfinn, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2016). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*. <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>
- Villodre, J. (2019). Innovación pública abierta. EUNOMÍA. *Revista En Cultura De La Legalidad*, (17), 314-327. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2019.5036>
- Villodre, J. (2020). Redes sociales (en las administraciones públicas). EUNOMÍA. *Revista En Cultura De La Legalidad*, (19), 375-390. <https://doi.org/10.20318/eunomia.2020.5718>
- Vujković, P., Ravšelj, D., Umek, L., & Aristovnik, A. (2022). Bibliometric Analysis of Smart Public Governance Research: Smart City and Smart Government in Comparative Perspective. *Social Sciences*, 11(7), 293. <https://doi.org/10.3390/socsci11070293>
- Wang, Y., Yu, M., & Gao, S. (2022). Gender diversity and financial statement fraud. *Journal of Accounting and Public Policy*, 41(2), 106903. <https://doi.org/10.1016/j.jaccpubpol.2021.106903>
- World Bank. (1992). *Governance and Development*. Washington DC: World Bank.
- Yumpo Racho, W. (2022). Eficacia de la legislación anticorrupción en la gobernanza pública. *Revista Lex*, 5(15), 21–35. <https://doi.org/10.33996/revistalex.v5i15.107>
- Zhang, J. (2018). Public Governance and Corporate Fraud: Evidence from the Recent Anti-corruption Campaign in China. *J Bus Ethics*, 148, 375–396. <https://doi.org/10.1007/s10551-016-3025-x>
- Zuiderwijk, A., Chen, y-C, & Salem, F. (2021). Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda. *Government Information Quarterly*, 38(3), 101577. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101577>

APÊNDICE 2

Dados de acesso à informação da SES-DF

Pasta	Subcategoria	Site
Institucional	Estrutura	https://info.saude.df.gov.br/estruturaadministrativadasaude/
	Organogramas	https://info.saude.df.gov.br/organogramas/
	Competências	https://info.saude.df.gov.br/regimentointerno/
	Quem é quem - Principais Cargos	https://info.saude.df.gov.br/quem/
	Painel Quem é Quem	https://info.saude.df.gov.br/quem-e-quem/
	Contatos da SES/DF	https://www.saude.df.gov.br/fale-com-a-secretaria
	Governança	https://www.saude.df.gov.br/governanca
	Base Jurídica	https://www.saude.df.gov.br/base-juridica
Ações e programas: planejamento orçamentário	Plano Plurianual - PPA	https://info.saude.df.gov.br/planoplurianualppa/
	Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO	https://www.saude.df.gov.br/documents/37101/0/Plano_Estrategico_final.pdf/5f858925-85b6-a41b-0731-30481b7a859e?t=1718301520268
	Lei Orçamentária Anual - LOA	https://www.economia.df.gov.br/2024-lei-no-7-377-29-12-2023/
Ações e programas: planejamento estratégico	Planejamento e Gestão em Saúde	https://info.saude.df.gov.br/auditorias-e-inspecoes-usci/
	Planejamento Estratégico do DF	https://www.saude.df.gov.br/documents/37101/0/Plano_Estrategico_final.pdf/5f858925-85b6-a41b-0731-30481b7a859e?t=1718301520268
	Escritório de Processos SES/DF	https://info.saude.df.gov.br/gestao-por-processos/
	Cadeia Integrada de Valor SES/DF	https://www.saude.df.gov.br/documents/37101/0/Cadeia.de_.Valor_1e2niveis_09JAN2018.pdf/26119bc1-a97d-00c0-80c0-2ec7d75bbf2a?t=1718302393956
	Mapa estratégico SES/DF	https://www.saude.df.gov.br/documents/37101/0/Mapa+estrategico+2020-2023.pdf/d2e0bb5c-8c8b-790f-0e1f-b69461fa05d9?t=1718302424183
Ações e programas: planos de ação	Plano Distrital de Saúde - PDS	https://info.saude.df.gov.br/pds/
	Programa Anual de Saúde - PAS	https://info.saude.df.gov.br/transparenciaativanovo/pas/

	Plano de Ação das Redes Temáticas	https://www.saude.df.gov.br/planos-de-acao-das-redes-tematicas
	Regionalização	https://www.saude.df.gov.br/regionalizacao
Ações e programas: resultados alcançados	Sistema de Acompanhamento Governamental - SAG	https://info.saude.df.gov.br/sag/
	Relatório detalhado do quadrimestre anterior - RDQA	https://info.saude.df.gov.br/relatorioraq/
	Relatório Anual de Gestão - RAG	https://info.saude.df.gov.br/relatorioanualdegestao/
	Acordos de Gestão Local - AGL	https://www.saude.df.gov.br/agl
	Acordos de Gestão Regionalizado - AGR	https://www.saude.df.gov.br/agr
	Relatório Gestão - RGE	https://info.saude.df.gov.br/rge/
Auditorias e Correição	Relatório de Auditorias e Inspeções	https://info.saude.df.gov.br/auditorias-e-inspecoes-usci/
	Processos Correicionais	https://info.saude.df.gov.br/processos-correicionais/
	Auditorias Externas	https://info.saude.df.gov.br/auditorias/
	Tomada de Contas Especiais	https://info.saude.df.gov.br/tomada-de-contas-especiais/
Convênios e Outros Instrumentos	Convênios e Outros Instrumentos	https://www.saude.df.gov.br/convenios-1
Despesas	Despesas públicas	https://info.saude.df.gov.br/despesaspublicas/
	Diárias e Passagens	https://info.saude.df.gov.br/diariasepassagens/
	Quadro de Detalhamento da Despesa - QDD	https://info.saude.df.gov.br/execucaoorcamentariasalasi/
	Emendas parlamentares	https://info.saude.df.gov.br/emendasp/
	Fundos públicos	https://info.saude.df.gov.br/fundospublicos/
Licitações e Contratos	Licitações	https://www.saude.df.gov.br/licitacoes-e-contratos/
	Contratos	https://www.saude.df.gov.br/contratos
	Contratos COVID-19	https://sistemas.df.gov.br/SistCovid/Dashboard
	Painel de Contratos	https://info.saude.df.gov.br/contratosses/
Servidores	Força de Trabalho	https://info.saude.df.gov.br/forcadetrabalho/
	Remuneração	https://www.transparencia.df.gov.br/#/servidores/remuneracao
	Escalas de Serviço	https://info.saude.df.gov.br/escalasdeprofissionais/
	Concursos Públicos	https://info.saude.df.gov.br/concursospublicos/

	Servidores Cedidos e Requisitados	https://www.saude.df.gov.br/servidores-requisitados-e-cedidos-para-a-ses-df
	Terceirizados	https://info.saude.df.gov.br/terceirizados/
Informações Classificadas (InfoSaúde)	Informações Classificadas	https://info.saude.df.gov.br/informacoesclassificadas/
Perguntas Frequentes da LAI		https://www.df.gov.br/category/perguntas-frequentes/
Perguntas Frequentes da SES/DF		https://www.saude.df.gov.br/perguntas-frequentes-sesdf
Serviço de Informação ao Cidadão - SIC (InfoSaúde)	Serviço de Informação ao Cidadão - SIC	https://info.saude.df.gov.br/sic/
Contratos de Gestão	Organização Social - OS	https://www.saude.df.gov.br/contratos-de-gest%C3%A3o1
	Serviço Social Autônomo (SSA)	https://www.saude.df.gov.br/contratos-de-gest%C3%A3o1
Participação Social	Audiências Públicas	https://www.saude.df.gov.br/audiencia-publica
	Consultas Públicas	https://www.saude.df.gov.br/consultas-publicas
	Boletins Epidemiológicos	https://www.saude.df.gov.br/informes-epidemiologicos/
	Portal do Controle Social - SES/DF (InfoSaúde)	https://info.saude.df.gov.br/diretoriadecontrolesocial/
	COVID-19 (InfoSaúde)	https://info.saude.df.gov.br/covid19informacoes/
	Monkeypox	https://www.saude.df.gov.br/pt/web/guest/monkeypox
	Portal dos Dados Abertos da SES/DF (InfoSaúde)	https://info.saude.df.gov.br/dadosabertos/
Regulamentações	Conheça a Lei de Acesso à Informação (LAI)	https://www.cg.df.gov.br/o-que-e-o-acesso-a-informacoes/
	Legislações sobre transparência	https://www.saude.df.gov.br/legisla%C3%A7%C3%B5es-sobre-transpar%C3%Aancia
	Legislação sobre Lei de Acesso à Informação	https://www.saude.df.gov.br/legisla%C3%A7%C3%B5es-sobre-a-lei-de-acesso-%C3%A0-informa%C3%A7%C3%A3o
	Legislação sobre a Lei de Proteção Geral de Dados Pessoais - LGPD	https://lgpd.df.gov.br/legislacao/
Canais de atendimento	Ouvidoria SES/DF	https://www.saude.df.gov.br/ouvidoria
	ParticipaDF	https://www.participa.df.gov.br/
	Cartas de Serviços	https://www.saude.df.gov.br/carta-de-servicos
Outros Portais e Painéis	Portal da Transparência do Distrito Federal	https://www.transparencia.df.gov.br/#/
	Portal da Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD	https://lgpd.df.gov.br/

	Portal Coronavírus	https://www.coronavirus.df.gov.br/
	Portal de Dados Abertos do DF	http://www.dados.df.gov.br/
	Portal de Serviços do GDF	https://sistemas.df.gov.br/PortalDeServicos/Login
	Painel da Ouvidoria do DF	http://www.painel.ouv.df.gov.br/dashboard
	Portal SIGA Brasília	https://www.transparencia.df.gov.br/#/informacao
	Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF - SINJ-DF	https://www.sinj.df.gov.br/sinj/
	Serviços e Sistemas Úteis	https://info.saude.df.gov.br/servicosistemas/

Fonte: elaboração própria, com dados coletados em 20 de junho de 2024.

APÊNDICE 3

Conteúdo do portal InfoSaúde-DF

Item menu	Submenu 1	Submenu 2	Submenu 3	Tipo de material
Saúde do Cidadão	Mapa Social do DF	https://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/mapa-social-do-df		Menu
	Fórmulas nutricionais	Programa de Terapia Nutricional Enteral Domicilar	Lista de disponibilidade dos produtos do PTNED	Painel BI
			Consulta ao cadastro de pacientes no PTNED	Painel BI
	Medicamentos	Como garantir seu Medicamento		Painel BI
		Farmácias Ambulatoriais		FAQ
		Farmácias de Alto Custo		FAQ
			Estoque de Medicamentos	Painel BI
			Solicitação de Medicamentos Nominais	Painel BI
	Farmácias Vivas - Fitoterápicos		FAQ	
	Serviços Regulados	Lita de Espera por Leito de UTI		Painel BI
Transplantes		Painel BI		

Fonte: elaboração própria, com dados de <https://info.saude.df.gov.br/>.

Item Menu	Link
CIEGES-DF - Menu Gestor da Saúde	https://info.saude.df.gov.br/cieges/

Fonte: elaboração própria, com dados de <https://info.saude.df.gov.br/>.

Item Menu	Submenu 1	Submenu 2	Submenu 3	Submenu 4	Submenu 5	Tipo de material	
Sala de Situação	Atenção à Saúde	Atenção Primária	Atendimento por Categoria Profissional (e-SUS)			Painel BI	
			Atendimento Individual na APS – Tipo de Demanda			Em manutenção	
			Atendimento Individual de Dengue e Síndrome Gripal na APS			Painel BI	
			Atendimento por Síndrome Gripal da Unidade Sentinela			Painel BI	
			Cadastros Individuais na APS			Em manutenção	
			Informações UBS			Acesso CIEGES	
			Informações por condições sensíveis à atenção primária			Painel BI	
			Programa Bolsa Família			Em manutenção	
			Unidades Básicas de Saúde			Painel BI	
			Vacinas Aplicadas na APS			Painel BI	
			Fórum GSAP			https://info.saude.df.gov.br/forum-gsap/	
			Painel de Procedimentos			Painel BI	
			Painel Previne Brasil – ISF AGL DF			Painel BI	
		Atenção Secundária	Cirurgias			Painel BI	
			Consultas			Painel BI	
			Estabelecimentos e Procedimentos			Painel BI	
			Exames			Painel BI	
			Pronto Atendimento - UPA			Painel BI	
			Serviços Odontológicos			Painel BI	
		Atenção Hospitalar	Atendimento nas Emergências			Painel BI	
			Cirurgias			Painel BI	
			Consultas			Painel BI	
			Diárias de UTI			Painel BI	
			Exames			Painel BI	
			Internações com Óbitos no DF			Painel BI	
			Triagem e destino dos usuários			Painel BI	

		Serviços Odontológicos		Painel BI	
		Indicadores dos Serviços de Nutrição		Painel BI	
		Atendimentos Domiciliares		Painel BI	
	Causas de atendimento	Atenção Psicossocial		Painel BI	
		Câncer	Cirurgias		Painel BI
			Consultas		Painel BI
			Quimioterapia		Painel BI
			Radioterapia		Painel BI
			Monitoramento de consultas	Oncologia	
		Radioterapia			Painel BI
		Diabetes Melitus	Internações		Painel BI
		Doenças do Aparelho Circulatório	Internações		Painel BI
		Doenças do Aparelho Respiratório	Internações		Painel BI
		Doenças Cerebrovasculares	Internações		Painel BI
		Doenças Isquêmicas do Coração	Internações		Painel BI
		Fratura de Fêmur	Internações		Painel BI
		Hipertensão Arterial	Internações		Painel BI
		Infecção Respiratória Aguda	Internações		Painel BI
		Insuficiência Renal Crônica	Consultas em Nefrologia		Painel BI
			Internações		Painel BI
			Tratamentos Dialíticos		Painel BI
		Partos na rede pública do DF			Painel BI
		Pediatria	Consultas		Painel BI
	Internações			Painel BI	
	Síndromes Gripais			Painel BI	

			Transplantes	Procedimentos	Painel BI	
		Leitos Hospitalares	Leitos Públicos	Leitos Enfermaria	Painel BI	
				Leitos UTI - Gerais	Painel BI	
				Leitos de Espera - Leitos UTI	Painel BI	
				Série Histórica de Leitos	Painel BI	
		Produção de Serviços	Ambulatorial (SAI)			Painel BI
			Hospitalar (SIH)	Procedimento Principal		Painel BI
				Outros procedimentos	Tratamento dialítico	Painel BI
					Procedimentos cirúrgicos	Painel BI
					Procedimentos secundários	Painel BI
					OPME	Painel BI
					Anestésias	Painel BI
			Hemocentro	Painel BI		
	LACEN		Painel BI			
	SAMU	Painel BI				
	Vigilância em Saúde	Doenças e Agravos	AIDS	Painel BI		
			HIV	Painel BI		
			Hepatites virais	Painel BI		
			Notificações Dengue	Painel BI		
			Atendimentos Dengue	Painel BI		
			Sífilis	Painel BI		
		Nascimentos e óbitos	Nascidos Vivos no DF	Painel BI		
			Óbitos no DF	Painel BI		
População		Projeção da população do DF	Painel BI			
Segurança do Paciente		Notificações de Eventos Diversos	Painel BI			
	Demográficos	Painel BI				

Gestão de Recursos	Lei Distrital n. 6.219/2018 - Indicadores	Socioeconômicos		https://info.saude.df.gov.br/socioeconomicosleidistritalinidicadores/	
		Mortalidade			Painel BI
		Morbilidade			Painel BI
		Fatores de Riscos e de Proteção			Painel BI
		Cobertura			Painel BI
	Abastecimento	Estoques	Estoque - SES-DF		Painel BI
			EPIs - SES-DF		Painel BI
			EPIs - IGES-DF		Planilha
			Disponibilidade de fórmulas nutricionais do PTNED		Painel BI
			RT-PCR e Testes rápidos		Painel BI
			Medicamentos da UBS		Painel BI
			Medicamentos das Farmácias Especializadas (Alto Custo)		Painel BI
			Medicamentos Injetáveis / Kit intubação		Painel BI
			Reagentes laborais		Painel BI
	Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES)	Equipamentos de Saúde		Painel BI	
		Estabelecimentos de Saúde		Fora do ar	
		Leitos Cadastrados		Painel BI	
		Serviços/Classificação no SUS do DF		Painel BI	
		Serviços Habilitados		Painel BI	
		Orientações Gerais para Cadastro no CNES		Painel BI	
	Complexo Regulador do DF	Lista de espera de leitos de UTI		Painel BI	
		Transplantes		Painel BI	
		Tratamento Fora do Domicílio		Fora do ar	
	Dados para Indicadores	ICSAP	Proporção de internações por condições sensíveis à atenção primária	Painel BI	
	Faturamento	Faturamento		Painel BI	
		Glosas Hospitalares (SIH)		Painel BI	

		Orientações Gerais de Faturamento - GEPI	https://info.saude.df.gov.br/gerencia-de-processamento-de-informacoes-ambulatoriais/
	Financiamento	Execução orçamentária	Painel BI
		Notas de empenho	Planilha
		Emendas parlamentares	Painel BI
	Gestão de Pessoas	Força de Tratamento	Painel BI
		Escalas de profissionais	Painel BI
	Gestão de Custos	Custos Leitos UTI	Painel BI
	Relatórios de gestão	Relatório anual de gestão - RAG	https://info.saude.df.gov.br/relatorioanualdegestao/
		Relatório de atividade quadrimestral - RAQ	https://info.saude.df.gov.br/relatorioraq/
Redes de Atenção	Rede Cegonha		Infográfico
	Rede de Atenção à Saúde das pessoas com doenças crônicas		Infográfico
	Redes de Atenção Psicossocial		Infográfico
	Rede de cuidados a pessoas com deficiência		Infográfico
	Rede de urgência e emergência		Infográfico

Fonte: elaboração própria, com dados de <https://info.saude.df.gov.br/>.

Item Menu	Submenu 1	Submenu 2	Tipo de material
Busca Saúde	Serviços de Saúde	UBS - Unidades Básicas de Saúde	FAQ
		CAPS - Centro de Atenção Psicossocial	FAQ
		UPA - Unidades de Pronto Atendimento	Mapa
		Hospitais	Painel BI/Mapa
		CEPAV - Centro de Atenção às Pessoas em Situação de Violência	FAQ
		CTA - Centro de Testagem e Aconselhamento	FAQ
		Rede Cegonha	FAQ

		Atendimento Pediátrico	Mapa
		Estabelecimentos de Saúde SES-DF	Mapa

Fonte: elaboração própria, com dados de <https://info.saude.df.gov.br/>.

Item Menu	Submenu 1	Submenu 2	Submenu 3	Submenu 4	Link de acesso	Tipo de material	
Transparência, Controle Social e Prestação de Contas	Transparência e prestação de contas	Institucional	O que é menu institucional		https://info.saude.df.gov.br/oquee/	Texto	
			Estrutura Administrativa		https://info.saude.df.gov.br/estruturaadministrativadasau de/	Texto / Legislação	
			Organogramas		https://info.saude.df.gov.br/organogramas/	Infográfico	
			Competências			Texto / Legislação	
			Quem é quem	Principais cargos		https://info.saude.df.gov.br/quem/	Texto
				Painel Quem é quem		https://info.saude.df.gov.br/quem-e-quem/	Painel BI
		Base Jurídica		https://info.saude.df.gov.br/normas/	Menu / Legislação		
		Planejamento e orçamento	O que é menu planejamento e orçamento		https://info.saude.df.gov.br/oquemenuplanejamentoorca mento/	Texto	
			Plano Plurianual - PPA		https://info.saude.df.gov.br/planoplurianualppa/	Texto / Legislação	
			Plano Distrital de Saúde - PDS		https://info.saude.df.gov.br/pds/	Menu / Legislação	
			Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2024		https://www.economia.df.gov.br/lei-no-7-313-de-27-07-2023-versao-original/	Legislação	
			Lei Orçamentária Anual - LOA 2023		https://www.economia.df.gov.br/2024-lei-no-7-377-29-12-2023/	Legislação	
			Programa Anual de Saúde - PAS		https://www.economia.df.gov.br/2024-lei-no-7-377-29-12-2023/	Menu / Legislação	
		Resultados Alcançados	O que é menu resultados alcançados		https://info.saude.df.gov.br/oqueemenu-ra/	Texto	
			Sistema de Acompanhamento Governamental - SAG		https://info.saude.df.gov.br/sag/	Menu	

			Relatório detalhado do quadrimestre anterior - RDQA	https://info.saude.df.gov.br/relatorioraq/	Menu	
			Acordos de Gestão Local - AGL	https://info.saude.df.gov.br/agl/	Menu	
			Acordos de Gestão Regionalizado - AGR	https://info.saude.df.gov.br/agr/	Menu	
			Relatório Anual de Gestão - RAG	https://info.saude.df.gov.br/relatorioanualdegestao/	Menu	
			Relatório Gestão - RGE	https://info.saude.df.gov.br/rge/	Menu	
		Contratos de gestão	IGES-DF	Prestação de contas	https://info.saude.df.gov.br/despesasdeclaradasigesdf/	Texto
				Contratos de Gestão	https://info.saude.df.gov.br/despesasdeclaradasigesdf/	Link
			HCB	Metas quantitativas HCB	https://info.saude.df.gov.br/hcbmetasquantitativas/	Painel BI
				Prestação de contas HCB	https://info.saude.df.gov.br/despesaspessoal/	Despesas com pessoal
		Licitações e contratos	O que é menu licitações e contratos		https://info.saude.df.gov.br/oquemenucompras/	Texto
			Licitações	Licitação	https://info.saude.df.gov.br/licitacoes/	Menu
				Pregão	https://info.saude.df.gov.br/pregaoeletronico/	Texto
				Atas de Registro de Preço	https://info.saude.df.gov.br/atasregistroprecos/	Menu
				Dispensas de licitação	https://info.saude.df.gov.br/dispensalicitacao/	Menu
				Inexigibilidade de licitação	https://info.saude.df.gov.br/inexigibilidadelicitacao/	Link
			Contratos		https://info.saude.df.gov.br/contratosses/	Painel BI
		Catálogos de Bens e Insumos Padronizados		https://info.saude.df.gov.br/catalogo-produtos/	Painel BI	
		Convênios e outros	O que é menu convênios e outros		https://info.saude.df.gov.br/oqueemenuparcerias/	Texto
			Convênios e instrumentos congêneres		https://info.saude.df.gov.br/conveniostransparencia/	Painel BI
		Pessoal	O que é menu pessoal		https://info.saude.df.gov.br/oquecomenupessoal/	Texto
			Servidores		https://info.saude.df.gov.br/servidores/	Texto
			Escalas de Serviços		https://info.saude.df.gov.br/escalasdeprofissionais/	Painel BI
			Força de Trabalho		https://info.saude.df.gov.br/forcadetrabalho/	Painel BI
			Terceirizados		https://info.saude.df.gov.br/terceirizados/	Menu
			Concursos Públicos		https://info.saude.df.gov.br/concursospublicos/	Texto

		Folha de Pagamento	https://info.saude.df.gov.br/painelfolhadepagamento/	Painel BI	
	Despesas	O que é menu despesas	https://info.saude.df.gov.br/oquemenuedespesas/	Texto	
		Despesas públicas	https://info.saude.df.gov.br/despesaspublicas/	Link	
		Quadro de detalhamento de despesas – QDD	https://info.saude.df.gov.br/execucaoorcamentariasalasis/	Painel BI	
		Diárias e Passagens	https://info.saude.df.gov.br/diariasepassagens/	Menu	
		Emendas Parlamentares	https://info.saude.df.gov.br/emendasp/	Menu	
		Fundos públicos	https://info.saude.df.gov.br/fundospublicos/	Menu	
	Auditorias e correição	O que é o menu auditorias e correição	https://info.saude.df.gov.br/oquemenucorreicao/	Texto	
		Auditorias e Inspeção - USCI	https://info.saude.df.gov.br/auditorias-e-inspecoes-usci/	Menu	
		Auditorias Internas e Externas	https://info.saude.df.gov.br/auditorias/	Menu	
		Processos Correccionais	https://info.saude.df.gov.br/processos-correccionais/	Menu	
		Tomadas de Contas Especiais	https://info.saude.df.gov.br/tomada-de-contas-especiais/	Menu	
	Transparência temática	O que é transparência temática	https://info.saude.df.gov.br/oqueetransparenciatematica/	Texto	
		Serviços	Carta de serviços	https://info.saude.df.gov.br/cartaservicos/	Texto
			Carteira de serviços	https://info.saude.df.gov.br/carteira-de-servicos-2/	Menu
			Vacinas	https://info.saude.df.gov.br/vacinacao/	Link
			Policlínica	https://info.saude.df.gov.br/policlinicas-transparencia/	Menu
	Programas	https://info.saude.df.gov.br/programas/	Menu		
	Transparência passiva	Transparência passiva	https://info.saude.df.gov.br/transparencia-passiva/	Infográfico	
		Relatórios de ouvidoria e LAI	https://info.saude.df.gov.br/relatorios-de-ouvidoria-e-lai/	Menu	
		Painel de transparência passiva	https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoizTg3ZGM2NDktNDA3Yy00ZDBiLWE2ZmItNzJmMTRkNjRjZjk0IiwidCI6IjU3NGNhYTRiLTKxODEtNGI1Yy04ZDhhLTBiMGY3NjkwZDdmNiJ9	Painel BI	
	Transparência IGESDF	Transparência IGESDF	https://info.saude.df.gov.br/transparenciaigesdf/	Menu	
		Portal de indicadores	https://indicadores.igesdf.org.br/	Menu	
	Dados abertos	Dados abertos	https://info.saude.df.gov.br/dadosabertos/	Painel BI	
	Saiba Mais	O que é transparência	https://info.saude.df.gov.br/oqueeoportal/	Texto	

			Guia de transparência da saúde	https://info.saude.df.gov.br/wp-content/uploads/2023/08/Guia_da_Transparencia_e_Presatacao_de_Contas_1.4_clicavel_organized.pdf	PDF
			Guia de transparência CGDF - 2024	https://info.saude.df.gov.br/wp-content/uploads/2024/05/Guia-de-Transparencia-CGDF-13.03.24.pdf	PDF
			Guia para uso de linguagem simples	https://info.saude.df.gov.br/wp-content/uploads/2024/05/Guia-para-Uso-de-Linguagem-Simples-2024.pdf	PDF
	Controle Social			https://info.saude.df.gov.br/diretoriadecontrolesocial/	Menu
	Modelagem organizacional			https://info.saude.df.gov.br/gerenciademodelagemorganizacional/	Menu

Fonte: elaboração própria, com dados de <https://info.saude.df.gov.br/>.

APÊNDICE 4

Tipos de dados coletados na PDAD

Dados coletados pela PDAD: Domicílios					
Tipo	Dado	Tipo	Dado	Tipo	Dado
Domiciliar	Região Administrativa	Infraestrutura e saneamento	Próximo ao domicílio: existem problemas de entulho	Renda	Qtd. de Telefones fixos
Domiciliar	Setor da Região Administrativa	Infraestrutura e saneamento	Próximo ao domicílio: existe esgoto a céu aberto	Renda	Qtd. de Placas de aquecedor solar
Domiciliar	Quantidade de pessoas no domicílio	Infraestrutura e saneamento	Próximo ao domicílio: existem problemas de ruas alagadas	Renda	Contratou empregado(a) doméstico(a) mensalista no último mês
Domiciliar	Espécie de Domicílio	Infraestrutura e saneamento	Próximo ao domicílio: existem problemas de ruas esburacadas	Renda	Qtd. de mensalistas
Domiciliar	Tipo de Domicílio	Infraestrutura e saneamento	Nas proximidades existem ruas arborizadas?	Renda	Contratou empregado(a) doméstico(a) diarista no último mês
Domiciliar	Situação do domicílio	Infraestrutura e saneamento	Nas proximidades existem jardins/parques?	Renda	Qtd. de diaristas
Domiciliar	Valor mensal pago da prestação no último mês	Infraestrutura e saneamento	Nas proximidades existe praça?	Renda	Frequência mensal de diaristas
Domiciliar	Valor mensal do aluguel pago no último mês	Infraestrutura e saneamento	Nas proximidades existe espaço cultural público?	Renda	Local de compra no último mês de produtos de alimentação/higiene/limpeza
Domiciliar	Possui escritura definitiva registrada em cartório	Infraestrutura e saneamento	Nas proximidades existe academia comunitária/PEC?	Renda	Local de compra nos últimos 12 meses de Eletrodomésticos
Domiciliar	Material predominante nas paredes externas	Infraestrutura e saneamento	Nas proximidades existem quadras esportivas?	Renda	Local de compra nos últimos 12 meses de Materiais de construção/manutenção
Domiciliar	Material predominante no piso	Infraestrutura e saneamento	Nas proximidades existe ciclofaixa/ciclovia?	Renda	Local de compra nos últimos 12 meses de Serviços em geral, exceto limpeza doméstica
Domiciliar	Material que predomina no telhado (cobertura)	Infraestrutura e saneamento	Nas proximidades existe travessia sinalizada para pedestre?	Zoonose	Possui algum animal de estimação
Domiciliar	Quantidade de cômodos	Infraestrutura e saneamento	Nas proximidades existe ponto de ônibus?	Zoonose	Qtd. de gatos
Domiciliar	Quantidade de cômodos servindo permanentemente de dormitórios	Infraestrutura e saneamento	Nas proximidades do domicílio existe policiamento regular	Zoonose	Qtd. de cachorros
Domiciliar	Quantidade de banheiros e/ou sanitários	Infraestrutura e saneamento	O domicílio dispõe de serviço/equipamento particular de segurança	Zoonose	Qtd. de aves
Infraestrutura e saneamento	Abast. de água: Rede Geral - CAESB	Infraestrutura e saneamento	O domicílio compartilha serviço/equipamento de segurança coletiva	Zoonose	Qtd. de peixes
Infraestrutura e saneamento	Abast. de água: Poço/Cisterna	Renda	Possui automóvel	Zoonose	Qtd. de outros tipos de animais
Infraestrutura e saneamento	Abast. de água: Poço Artesiano	Renda	Quantidade de automóveis	Segurança alimentar	Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio tiveram a preocupação de que os alimentos acabassem antes de poderem comprar ou receber mais comida

Infraestrutura e saneamento	Abast. de água: Captação água da chuva	Renda	Possui motocicleta	Segurança alimentar	Nos últimos três meses, os alimentos acabaram antes que os moradores deste domicílio tivessem dinheiro para comprar mais comida
Infraestrutura e saneamento	Abast. de água: Gambiarra	Renda	Quantidade de motocicletas	Segurança alimentar	Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada
Infraestrutura e saneamento	Abast. de água: Neste domicílio há caixa d'água	Renda	Possui bicicleta	Segurança alimentar	Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio comeram apenas alguns alimentos que ainda tinham por que o dinheiro acabou
Infraestrutura e saneamento	Esgot. sanitário: Rede Geral - CAESB	Renda	Quantidade de bicicletas	Segurança alimentar	Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade deixou de fazer alguma refeição porque não havia dinheiro para comprar comida?
Infraestrutura e saneamento	Esgot. sanitário: Fossa séptica	Renda	O domicílio ou alguém possuía acesso à internet no último mês	Segurança alimentar	Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez comeu menos do que achou que devia porque não havia dinheiro para comprar comida?
Infraestrutura e saneamento	Esgot. sanitário: Fossa rudimentar	Renda	Acesso por internet banda larga fixa	Segurança alimentar	Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez sentiu fome, mas não comeu porque não havia dinheiro para comprar comida?
Infraestrutura e saneamento	Esgot. sanitário: Céu aberto	Renda	Acesso por internet de rede de celular	Segurança alimentar	Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, fez apenas uma refeição ao dia ou ficou um dia inteiro sem comer porque não havia dinheiro para comprar comida?
Infraestrutura e saneamento	Energia elétrica: Rede Geral-CEB	Renda	Possuiu no último mês TV por Assinatura	Segurança alimentar	Nos últimos três meses, algum morador com menos de 18 anos de idade, alguma vez, deixou de ter uma alimentação saudável e variada porque não havia dinheiro para comprar comida?
Infraestrutura e saneamento	Energia elétrica: Próprio: gerador a combustível	Renda	Possuiu no último mês Assinatura de revistas/jornais impressos	Segurança alimentar	Nos últimos três meses, algum morador com menos de 18 anos de idade, alguma vez, não comeu quantidade suficiente de comida porque não havia dinheiro para comprar comida?
Infraestrutura e saneamento	Energia elétrica: Próprio: energia solar	Renda	Possuiu no último mês Assinatura de serviços online	Segurança alimentar	Nos últimos três meses, alguma vez, foi diminuída a quantidade de alimentos das refeições de algum morador com menos de 18 anos de idade, porque não havia dinheiro para comprar comida?
Infraestrutura e saneamento	Energia elétrica: Outras fontes renováveis	Renda	Qtd. de Fogões	Segurança alimentar	Nos últimos três meses, alguma vez, algum morador com menos de 18 anos de idade, deixou de fazer alguma refeição, porque não havia dinheiro para comprar comida?
Infraestrutura e saneamento	Energia elétrica: Gambiarra	Renda	Qtd. de Geladeiras de uma porta	Segurança alimentar	Nos últimos três meses, alguma vez, algum morador com menos de 18 anos de idade, sentiu fome, mas não comeu porque não havia dinheiro para comprar comida?
Infraestrutura e saneamento	Tratamento do lixo: Coleta seletiva direta	Renda	Qtd. de Geladeiras de duas ou mais portas?	Segurança alimentar	Nos últimos três meses, alguma vez, algum morador com menos de 18 anos de idade, fez apenas uma refeição ao dia ou ficou sem comer por um dia inteiro porque não havia dinheiro para comprar comida?
Infraestrutura e saneamento	Tratamento do lixo: Coleta convencional direta ou não seletiva	Renda	Qtd. de Freezers	Renda	Agrupamento de Regiões Administrativas segundo o nível do rendimento domiciliar bruto per capita mensal médio
Infraestrutura e saneamento	Tratamento do lixo: Coleta indireta	Renda	Qtd. de Máquinas de lavar roupas	Domiciliar	Unidade de Planejamento Territorial a qual percebe o domicílio
Infraestrutura e saneamento	Tratamento do lixo: Jogado em local impróprio	Renda	Qtd. de Máquinas de lavar e secar roupas	Domiciliar	Adaptação da classificação segundo o Critério Brasil (metodologia disponível em https://www.abep.org/criterioBr/01_cceb_2021.pdf)
Infraestrutura e saneamento	Tratamento do lixo: Outro destino	Renda	Qtd. de Secadoras de roupa?	Domiciliar	Classificação dos domicílios segundo a composição de seus moradores
Infraestrutura e saneamento	Tratamento do lixo: O lixo é separado ou não no domicílio	Renda	Qtd. de Máquinas de lavar louça	Segurança alimentar	Classificação da segurança alimentar segundo a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (metodologia disponível em https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91984.pdf)
Infraestrutura e saneamento	Infraest. urbana: A rua de acesso principaisfaltada/pavimentada	Renda	Qtd. de Televisores (tubo)	Renda	Soma dos rendimentos dos moradores
Infraestrutura e saneamento	Infraest. urbana: A rua tem calçada	Renda	Qtd. de Televisores tela fina/plana	Renda	Soma dos rendimentos dos moradores, corrigidos para julho de 2021
Infraestrutura e saneamento	Infraest. urbana: A calçada tem meio fio	Renda	Qtd. de DVD/BLU-RAY	Renda	Renda domiciliar per capita
Infraestrutura e saneamento	Infraest. urbana: Avaliação da qualidade da calçada	Renda	Qtd. de Microcomputadores/Desktop	Renda	Renda domiciliar per capita, corrigida para julho de 2021

Infraestrutura e saneamento	Infraest. urbana: Na rua tem iluminação	Renda	Qtd. de Notebooks/Laptops	Domiciliar	Inverso da fração amostral
Infraestrutura e saneamento	Infraest. urbana: Na rua existe drenagem de água de chuva	Renda	Qtd. de Ar-condicionado	Domiciliar	Peso do domicílio
Infraestrutura e saneamento	Próximo ao domicílio: existem problemas de erosão	Renda	Qtd. de Circuladores e/ou ventiladores de ar	Domiciliar	Estimativa total do domicílio para o estrato
Infraestrutura e saneamento	Próximo ao domicílio: existe área com acentuada inclinação (morros, vales de rios) que podem apresentar riscos aos moradores (deslizamentos de terra)	Renda	Qtd. de Fornos microondas		

Fonte: elaboração própria, a partir de Codeplan, 2021.

Dados coletados pela PDAD: Moradores					
Tipo	Informação	Tipo	Informação	Tipo	Informação
Domiciliar	Região Administrativa	Individual	Utilizou a internet para informações e notícias	Trabalho	Pensionista
Domiciliar	Setor da Região Administrativa	Individual	Utilizou a internet para criação e compartilhamento de conteúdos	Trabalho	Valor (R\$) da pensão recebida no mês passado
Idade	Idade calculada	Individual	Utilizou a internet para lazer e cultura	Trabalho	Trabalhou nos últimos 30 dias
Idade	Data de Nascimento (dd/mm/yyyy)	Individual	Utilizou a internet para comunicação	Trabalho	Qtd. de trabalhos teve nos últimos 30 dias
Idade	Data de Nascimento (mm/yyyy)	Individual	Utilizou a internet para transações financeiras/comerciais	Trabalho	Qtd. de tempo, em ano(s), no trabalho principal
Idade	Idade informada	Saúde	Primeiro serviço que procurou na última vez que precisou de atendimento em saúde	Trabalho	Qtd. de tempo, em mês(meses), no trabalho principal
Individual	Possui Carteira Nacional de Habilitação	Saúde	Motivo principal que precisou de atendimento em saúde	Trabalho	Qtd. de horas semanais que trabalha no trabalho principal
Gênero	Sexo	Saúde	Local procurado para o atendimento em saúde	Trabalho	Local do trabalho principal
Gênero	Gênero que se identifica atualmente	Saúde	Possui plano de saúde	Trabalho	Meio de transporte: Ônibus
Gênero	Descrição da opção "15 - Outro" da questão "E04_1 - Gênero que se identifica atualmente"	Saúde	Modalidade do plano de saúde	Trabalho	Meio de transporte: Automóvel
Sexualidade	Orientação sexual	Saúde	Coparticipação/franquia no plano de saúde	Trabalho	Meio de transporte: Transporte Privado (empresa de aplicativo, táxi, fornecido pela empresa)
Sexualidade	Descrição da opção "15 - Outro" da questão "E04_2 - Orientação sexual"	Educação	Sabe ler e escrever	Trabalho	Meio de transporte: Metrô
Domiciliar	Qual a condição no domicílio	Educação	Frequenta creche, escola ou faculdade/universidade	Trabalho	Meio de transporte: Motocicleta
Domiciliar	Código de identificação do morador que compartilha a responsabilidade pelo domicílio	Educação	Modalidade de ensino	Trabalho	Meio de transporte: Bicicleta
Raça	Cor da pele ou raça	Educação	Turno de estudo	Trabalho	Meio de transporte: A pé

Estado civil	Estado civil	Educação	RA/Município onde está situada a unidade de ensino que frequenta	Trabalho	Meio de transporte utilizado com mais frequência
Estado civil	Mora/reside em companhia de cônjuge/companheiro	Educação	Meio de transporte: Ônibus	Trabalho	Tempo gasto no deslocamento entre o domicílio e o local do trabalho principal
Estado civil	Código de identificação do cônjuge/companheiro	Educação	Meio de transporte: Escolar Público	Trabalho	Principal atividade da empresa, ou do negócio, no trabalho principal
Saúde	Tem dificuldade permanente de enxergar, mesmo usando óculos ou lentes de contato	Educação	Meio de transporte: Escolar Privado	Trabalho	Posição na ocupação
Saúde	Tem dificuldade permanente de ouvir, mesmo usando aparelhos auditivos	Educação	Meio de transporte: Privado (empresa de aplicativo, táxi etc)	Trabalho	Área de ocupação do trabalho principal
Saúde	Tem dificuldade permanente de caminhar ou subir degraus, mesmo usando prótese, bengala ou aparelho de auxílio	Educação	Meio de transporte: Automóvel	Trabalho	Tipo de emprego no trabalho principal
Saúde	Tem dificuldade permanente para se comunicar, realizar cuidados pessoais, trabalhar, estudar etc. por causa de alguma limitação nas funções mentais	Educação	Meio de transporte: Metrô	Trabalho	MEI (Microempreendedor Individual)
Saúde	Tem dificuldade permanente para pegar pequenos objetos, como botão ou lápis, ou abrir e fechar tampas de garrafas, mesmo usando aparelho de auxílio	Educação	Meio de transporte: Motocicleta	Trabalho	Possui CNPJ
Migração	Nasceu no DF	Educação	Meio de transporte: Bicicleta	Trabalho	Possui CTPS assinada
Migração	País de nascimento	Educação	Meio de transporte: A pé	Seguridade Social	Contribui para alguma Previdência Social Pública
Migração	Unidade da Federação de nascimento	Educação	Meio de transporte utilizado com maior frequência	Trabalho	Modalidade de contratação do trabalho principal
Migração	Município de nascimento	Educação	Tempo gasto no deslocamento entre o domicílio e a unidade de ensino	Trabalho	Valor (R\$) recebido no mês passado pelo Trabalho Principal
Migração	Sempre morou no DF	Educação	Curso que frequenta	Trabalho	Valor (R\$) recebido no mês passado pelos outros trabalhos
Migração	País que morou na última vez	Educação	Série/ano/semestre que frequenta	Trabalho	Valor (R\$) recebido no mês passado de benefícios sociais (Bolsa-família, BPC/LOAS, Bolsa de estudo)
Migração	Unidade da Federação que morou na última vez	Educação	Concluiu ou não outro curso superior de graduação ou pós-graduação	Trabalho	Valor (R\$) recebido no mês passado de outros rendimentos Brutos (Doações, Aluguéis, Aplicações Financeiras)
Migração	Município que morou na última vez	Educação	Curso superior mais elevado concluído	Família	Qtd. de horas dedica semanalmente aos afazeres domésticos
Migração	Tempo de moradia no DF	Educação	Curso mais elevado frequentado	Família	Filho nascido vivo até 30 de junho de 2020
Migração	Tempo de moradia na RA	Educação	Última série/semestre/ano que concluiu, com aprovação, neste curso que frequentou anteriormente	Família	Qtd de filhos homens nascidos vivos
Migração	País onde morava em em 1º julho de 2018	Educação	Concluiu este curso	Família	Qtd de filhas mulheres nascidas vivas
Migração	Unidade da Federação onde morava em em 1º julho de 2018	Educação	Curso em andamento: Educação Profissional (Aprendizagem, FIC etc)	Família	Qtd de filhos homens moram no domicílio
Migração	Município onde morava em em 1º julho de 2018	Educação	Curso em andamento: Preparatório para concurso	Família	Filhas mulheres moram no domicílio
Migração	Motivo que levou o morador a vir/retornar para o DF	Educação	Curso em andamento: Preparatório para vestibular/Enem/exames	Família	Mês/Ano de nascimento do último(a) filho(a) nascido(a) vivo(a) até 30 de junho de 2020
Migração	Intenção de formar novo domicílio particular no DF nos próximos 12 meses	Educação	Curso em andamento: Línguas estrangeiras	Família	Idade estimada de nascimento do último(a) filho(a) nascido(a) vivo(a) até 30 de junho de 2020
Migração	Local onde tem intenção de formar novo domicílio	Educação	Curso em andamento: Outros	Família	Estratos do plano amostral
Individual	Qtd. de aparelho(s) celular(es) para uso pessoal	Trabalho	Procurou trabalho nos últimos 30 dias	Família	Estimativa total de pessoas para o estrato

Individual	Qtd. Tablet(s) para uso pessoal	Trabalho	Procurou trabalho nos últimos 12 meses	Saúde	Peso do morador
Individual	Qtd. de linhas pré-pagas	Trabalho	Para conseguir trabalho: Procurou ou consultou empregadores ou empresas	Renda	Soma dos rendimentos individuais
Individual	Qtd. de linhas pós-pagas	Trabalho	Para conseguir trabalho: Colocou ou respondeu anúncio (Internet e/ou Jornais)	Renda	Soma dos rendimentos individuais, corrigidos para julho de 2021
Individual	Acessou a Internet nos últimos 3 meses	Trabalho	Para conseguir trabalho: Procurou o Sistema Nacional de Emprego (SINE)	Renda	Fator de multiplicação que resulta do método utilizado para o tratamento do efeito inflacionário
Individual	Frequência de acesso à internet nesse período	Trabalho	Para conseguir trabalho: Procurou em outros postos ou agência(s) pública(s)	Migração	Indica se o valor da questão "E14 - Nasceu no DF" foi imputado
Individual	Utilizou microcomputador para acessar a internet	Trabalho	Para conseguir trabalho: Procurou agências de emprego privadas	Gênero	Composição entre as resposta de sexo de nascimento e identidade de gênero
Individual	Utilizou telefone celular/tablet para acessar a internet	Trabalho	Para conseguir trabalho: Fez contato com parentes, amigos ou conhecidos	Sexualidade	Composição entre as resposta de sexo de nascimento e orientação sexual
Individual	Utilizou outros meios no domicílio para acessar a internet	Trabalho	Para conseguir trabalho: Tomou outra providência	Sexualidade	Composição entre as resposta de sexo de nascimento, identidade de gênero e orientação sexual
Individual	Utilizou a internet para trabalho	Trabalho	Aposentado	Educação	Nível de instrução mais elevado alcançado
Individual	Utilizou a internet para educação/cursos	Trabalho	Valor (R\$) da aposentadoria recebida no mês passado		

Fonte: elaboração própria, a partir de Codeplan, 2021.

ANEXO 1

LEI Nº 6.219, DE 03 DE SETEMBRO DE 2018

(Autoria do Projeto: Deputado Delmasso)

Dispõe sobre a divulgação de indicadores básicos de saúde no Distrito Federal e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, FAÇO SABER QUE A CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL DECRETA E EU SANCIONO A SEGUINTE LEI:

Art. 1º O Poder Executivo deve divulgar indicadores relativos ao sistema de saúde do Distrito Federal, por meio da internet, no sítio eletrônico da Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal, no portal do Governo do Distrito Federal.

Parágrafo único. Os indicadores de que trata o caput são os que constam do Anexo Único.

Art. 2º Os indicadores são atualizados, no mínimo, anualmente e disponibilizados de forma a permitir a elaboração de séries históricas.

Parágrafo único. Os indicadores devem ser apresentados na forma de microdados e disponibilizados, na internet, em formato livre de licença proprietária.

Art. 3º (VETADO).

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 03 de setembro de 2018

130º da República e 59º de Brasília

RODRIGO ROLLEMBERG

(Publicando no DODF nº 171, seção 1, 2 e 3 de 06/09/2018, p. 1, col. 1).

ANEXO ÚNICO

A. Indicadores demográficos

População total

Razão de sexo

Taxa de crescimento da população

Grau de urbanização

Proporção de menores de 5 anos de idade na população

Proporção de idosos na população

Índice de envelhecimento

Razão de dependência

Razão entre nascidos vivos informados e estimados

Taxa bruta de natalidade

Taxa específica de fecundidade

Taxa de fecundidade total

Razão entre óbitos informados e estimados

Mortalidade proporcional por idade

Mortalidade proporcional por idade em menores de 1 ano de idade

Taxa bruta de mortalidade
Esperança de vida ao nascer

B. Indicadores socioeconômicos

Taxa de analfabetismo
Escolaridade da população de 15 anos ou mais
Escolaridade da população de 18 a 24 anos
Produto Interno Bruto - PIB per capita
Renda média domiciliar per capita
Índice de Gini da renda domiciliar per capita

C. Indicadores de mortalidade

Taxa de mortalidade infantil
Taxa de mortalidade neonatal precoce
Taxa de mortalidade neonatal tardia
Taxa de mortalidade neonatal
Taxa de mortalidade pós-neonatal
Taxa de mortalidade perinatal
Taxa de mortalidade na infância
Razão de mortalidade materna
Mortalidade materna segundo tipo de causa
Mortalidade proporcional por grupos de causas
Proporção de óbitos por causas mal definidas
Proporção de óbitos por doença diarreica aguda em menores de 5 anos de idade
Proporção de óbitos por infecção respiratória aguda em menores de 5 anos de idade

D. Indicadores de morbidade

Incidência de doenças transmissíveis
Sarampo
Difteria
Coqueluche
Tétano neonatal
Tétano (exceto o neonatal)
Febre amarela
Raiva humana
Hepatite B
Hepatite C
Cólera
Febre hemorrágica da dengue
Sífilis congênita
Rubéola
Síndrome da rubéola congênita
Doença meningocócica

Esperança de vida aos 60 anos de idade

Razão de renda
Proporção de pessoas com baixa renda
Proporção de crianças em situação domiciliar de baixa renda
Taxa de desemprego
Taxa de trabalho infantil
Proporção de idosos residentes em domicílios na condição de outro parente

Taxa de mortalidade específica por doenças do aparelho circulatório
Taxa de mortalidade específica por causas externas
Taxa de mortalidade específica por neoplasias malignas
Taxa de mortalidade específica por acidentes de trabalho em Segurados da Previdência Social
Taxa de mortalidade específica por diabetes melito
Taxa de mortalidade específica por aids
Taxa de mortalidade específica por afecções originadas no período perinatal
Taxa de mortalidade específica por doenças transmissíveis

Meningite
Leptospirose
Taxa de incidência de doenças transmissíveis
Aids
Tuberculose
Dengue
Leishmaniose tegumentar americana
Leishmaniose visceral
Hanseníase
Índice parasitário anual - IPA de malária
Taxa de incidência de neoplasias malignas
Taxa de incidência de acidentes e doenças do trabalho em segurados da Previdência Social
Prevalência de hanseníase

Proporção de casos de aids por categoria de exposição

Taxa de internação hospitalar (SUS) por causas selecionadas

Taxa de internação hospitalar (SUS) por causas externas

E. Indicadores de fatores de risco e de proteção

Prevalência de diabetes melito

Prevalência de hipertensão arterial

Prevalência de fumantes atuais

Prevalência de ex-fumantes

Prevalência de consumo abusivo de bebidas alcoólicas

Prevalência de indivíduos dirigindo veículos motorizados após consumir bebida alcoólica

Prevalência de excesso de peso em adultos

Prevalência de excesso de peso para idade segundo IMC em crianças menores de 5 anos

Prevalência de déficit ponderal para a idade em crianças menores de 5 anos de idade

F. Indicadores de recursos

Número de profissionais de saúde por habitante

Número de concluintes de cursos de graduação em saúde

Distribuição de postos de trabalho de nível superior em estabelecimentos de saúde

Número de postos de trabalho de enfermagem por leito hospitalar

Número de leitos hospitalares por habitante - AMS/IBGE

Número de leitos hospitalares por habitante - CNES/MS

Distribuição de leitos hospitalares segundo esfera administrativa e tipo de prestador - CNES/MS

Número de equipamentos de imagem por habitante

Gasto com consumo de bens e serviços de saúde como percentual do PIB

Gasto per capita com consumo de bens e serviços de saúde

Gasto com ações e serviços públicos de saúde como proporção do PIB

G. Indicadores de cobertura

Proporção de internações hospitalares (SUS) por afecções originadas no período perinatal

Prevalência de pacientes em diálise (SUS)

Prevalência de déficit estatural para a idade em crianças menores de 5 anos de idade

Proporção diária per capita das calorias de frutas, verduras e legumes no total de calorias da dieta

Prevalência de aleitamento materno

Prevalência de aleitamento materno exclusivo em menores de 6 meses de idade

Proporção de nascidos vivos de mães adolescentes

Proporção de nascidos vivos de baixo peso ao nascer

Índice CPO-D

Proporção de crianças de 5 a 6 anos de idade com índice ceo-d igual a 0

Gasto com ações e serviços públicos de saúde per capita

Gasto federal com saúde como proporção do PIB

Gasto federal com saúde como proporção do gasto federal total

Despesa familiar autorreferida com saúde como proporção da renda familiar

Despesa familiar estimada com saúde como proporção da renda familiar

Participação das importações na oferta total por bens e serviços de saúde

Valor médio pago por internação hospitalar no SUS (AIH)

Gasto do Ministério da Saúde com atenção à saúde como proporção do gasto total do Ministério da Saúde

Gasto do Ministério da Saúde com atenção à saúde per capita

Gasto federal com saneamento como proporção do PIB

Gasto federal com saneamento como proporção do gasto federal total

Número de consultas médicas (SUS) por habitante

Proporção da população que refere ter consultado médico nos últimos 12 meses

Proporção da população que refere ter realizado a última consulta odontológica há menos de 1 ano

Proporção da população que refere nunca ter realizado consulta odontológica

Número de procedimentos diagnósticos por consulta médica (SUS)

Proporção da população feminina de 25 a 64 anos que refere ter realizado o último exame preventivo do câncer do colo do útero nos últimos 3 anos

Proporção da população feminina de 25 a 64 anos que refere nunca ter realizado exame preventivo do câncer do colo do útero

Proporção da população feminina de 50 a 69 anos que refere ter realizado a última mamografia nos últimos 2 anos

Proporção da população feminina de 50 a 69 anos que refere nunca ter realizado mamografia

Número de internações hospitalares (SUS) por habitante

Proporção da população que refere internação hospitalar nos últimos 12 meses

Cobertura de consultas de pré-natal

Proporção de partos hospitalares

Proporção de partos cesáreos

Proporção de crianças vacinadas na faixa etária recomendada

Proporção da população feminina em uso de métodos anticoncepcionais

Proporção da população coberta por planos de saúde – IBGE

Proporção da população coberta por planos privados de saúde – ANS

Proporção da população servida por rede de abastecimento de água

Proporção da população servida por esgotamento sanitário

Proporção da população servida por coleta de lixo

ANEXO 2

DECRETO Nº 39.435, DE 08 DE NOVEMBRO DE 2018

Fica estabelecida a Sala de Situação, gerida pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, como responsável pela divulgação dos indicadores de que trata a Lei nº 6.219, de 03 de setembro de 2018.

O GOVERNADOR DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe conferem o artigo 100, incisos VII, X e XXVI, da Lei Orgânica do Distrito Federal, DECRETA:

Art. 1º Fica estabelecida a Sala de Situação, gerida pela Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal, como responsável pela divulgação dos indicadores de que trata a [Lei nº 6.219, de 03 de setembro de 2018](#), assim como as demais informações destinadas à transparência ou dados abertos da Secretária de Estado de Saúde do Distrito Federal, por meio do endereço eletrônico <http://salasit.saude.df.gov.br>.

Art. 2º A Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal disponibilizará a infraestrutura necessária para o funcionamento da Sala de Situação, que utilizará ferramentas de tecnologia da informação e comunicação (TIC) livres, de forma a promover a troca de conhecimento entre instituições públicas, com dados e informações atualizadas.

Art. 3º Os indicadores que não são calculados diretamente pela Secretaria de Estado da Saúde do Distrito Federal deverão ser fornecidos pelos órgãos responsáveis com a periodicidade mínima disposta no art. 2º da Lei nº 6.219, de 03 de setembro de 2018, a fim de permitir a elaboração de séries históricas.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 08 de novembro de 2018.

130º da República e 59º de Brasília

RODRIGO ROLLEMBERG

(Publicado no DODF nº 214, seção 1, 2 e 3 de 09/11/2018, p. 9, col. 2).

ANEXO 3

PORTARIA Nº 392, DE 03 DE OUTUBRO DE 2023

A SECRETÁRIA DE ESTADO DE SAÚDE DO DISTRITO FEDERAL, no uso das atribuições que lhe confere o inciso IX do artigo 509 do Regimento Interno da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SES-DF, aprovado pelo Decreto nº 39.546, de 19 de dezembro de 2018, publicado no DODF nº 241, de 20 de dezembro de 2018;

Considerando a adesão da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal a rede do Centro de Inteligência Estratégica para a Gestão Estadual do SUS (Cieges) do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass);

Considerando o objetivo do projeto de apoiar a construção de uma inteligência gestora estadual e distrital, construindo conhecimento por meio da informação gerada a partir da ciência de dados, visando o acesso rápido a um conjunto de informações para subsidiar a tomada de decisão nos níveis estratégico, tático e operacional;

Considerando a importância de informações estratégicas para o aprimoramento da gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) no Distrito Federal;

Considerando o atual cenário positivo em relação a organização de processos de análises, organização e ciência de dados na SES-DF;

Considerando a necessidade de coleta, análise e interpretação de dados relevantes para embasar o processo de tomada de decisões para uma gestão eficiente e o planejamento adequado para o funcionamento do SUS;

Considerando a necessidade do compartilhamento de informações para uma gestão estratégica orientada para resultados e à inovação da gestão pública; resolve:

Art. 1º Instituir o Centro de Inteligência Estratégica para a Gestão do SUS no Distrito Federal - Cieges-DF na Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SES-DF.

Parágrafo único. O Cieges-DF é um instrumento de compartilhamento de informações e gestão estratégica orientada para resultados e à inovação da gestão pública.

Art. 2º O Cieges-DF terá por finalidade a melhora da gestão na SES-DF por meio do processamento, análise e integração de dados de forma a subsidiar o processo de tomada de decisões com informações estratégicas aos gestores da saúde pública do DF orientado para uma gestão mais eficiente e um planejamento e monitoramento adequados ao funcionamento do SUS.

Parágrafo único. O repositório de informações do Cieges-DF estará disponível no portal do Infosaúde.

Art. 3º O Ciegés-DF será presidido pelo titular da Secretaria de Estado de Saúde do DF - SES-DF e coordenado pela Subsecretaria de Planejamento em Saúde - SES/SUPLANS.

§ 1º O Ciegés-DF será gerido na Diretoria de Gestão de Informações Estratégicas - DGIE sob a supervisão regimental da Coordenação de Controle de Serviços de Saúde e de Gestão da Informação - CCONS/SUPLANS e composto por equipe multidisciplinar, que inclui especialistas nas áreas finalísticas e profissionais Analistas de Sistemas, com a finalidade de discutir e apresentar soluções baseadas em evidências, análises em painéis dinâmicos e responsivos, relatórios e outros formatos de visualização de dados, permitindo que os gestores tenham acesso às informações de maneira ágil e eficiente e suas tomada de decisões sejam realizadas com maior clareza e segurança.

§ 2º Será objeto de avaliação e priorização pela Subsecretaria de Gestão de Pessoas - SES/SUGEP a lotação de servidores a fim de atender ao disposto no § 1º.

§ 3º Para fins de análise, acompanhamento, divulgação e validação de informações nos painéis do Ciegés-DF, será constituído o Comitê Permanente do Ciegés-DF a ser instituído em portaria específica, com representantes de áreas estratégicas da SES-DF.

Art. 4º Para o desenvolvimento das ações no Centro de Inteligência Estratégica para a Gestão do SUS no Distrito Federal - Ciegés-DF na SES-DF, a Subsecretaria de Planejamento em Saúde - SES/SUPLANS poderá solicitar: informações, pareceres, relatórios dentre outros documentos às áreas técnicas e estratégicas desta Secretaria.

Art. 5º Compete ao Centro de Inteligência Estratégica para a Gestão do SUS no Distrito Federal da Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal - SES-DF:

I - Integração de dados das áreas finalísticas, como a assistência, a vigilância, a logística e compras, a gestão de pessoal, recursos orçamentários e financeiros e o planejamento para geração de informações;

II - Analisar tendências e padrões de saúde, identificando áreas de maior demanda e necessidades em acordo com o planejamento da SES-DF;

III - Definir a classificação estratégica dos painéis para compor o repositório do Ciegés-DF;

IV - Solicitar a colaboração e colaborar com outras instituições de saúde, universidades e órgãos de pesquisa para o compartilhamento de informações e obtenção de dados; e

V - Fornecer suporte técnico para interpretação das soluções de análise de dados desenvolvidas para a gestão estratégica.

Art. 6º O Centro de Inteligência Estratégica para a Gestão do SUS no Distrito Federal - Ciegés-DF deverá seguir as diretrizes e regulamentações vigentes de privacidade e segurança de dados.

Art. 7º A Coordenação Especial de Tecnologia de Informação em Saúde - CTINF deverá assegurar o acesso aos serviços de informática e às bases de dados da SES-DF de forma a garantir o pleno funcionamento do Ciegés-DF.

Art. 8º A instituição do Cieges-DF deverá se dar de forma a integrar a Rede Cieges e diretrizes do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), possibilitando a melhoria da gestão da saúde pública por meio da ciência de dados.

Art. 9º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

LUCILENE MARIA FLORÊNCIO DE QUEIROZ

(Publicado no DODF n. 188, seção 1, 2 e 3 de 05/10/2023, p. 12., col. 2)