



CAPACIDADES DO ESTADO E QUESTÕES COMPLEXAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

COMO ABORDAR AS VULNERABILIDADES QUE
AFETAM O DESENVOLVIMENTO HUMANO

AUTORES

Edgardo Mosqueira
Martín Alessandro



CAPACIDADES DO ESTADO E QUESTÕES COMPLEXAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

COMO ABORDAR AS VULNERABILIDADES QUE
AFETAM O DESENVOLVIMENTO HUMANO

**Catálogo na fonte fornecida pela
Biblioteca Felipe Herrera do
Banco Interamericano de Desenvolvimento**

Mosqueira, Edgardo.

Capacidades do estado e questões complexas de políticas públicas: como abordar as vulnerabilidades que afetam o desenvolvimento humano / Edgardo Mosqueira, Martín Alessandro.

p. cm. — (Monografia do BID ; 1124)

Inclui referências bibliográficas.

1. Public administration-Latin America. 2. Public administration-Caribbean Area. 3. Climatic changes-Government policy-Latin America. 4. Climatic changes-Government policy-Caribbean Area. 5. Equality-Latin America. 6. Equality-Caribbean Area. I. Alessandro, Martín. II. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Divisão de Inovação para Servir o Cidadão. III. Título. IV. Série. IDB-MG-1124

Palavras-chave: gestão pública, gestão por resultados, administração pública, problemas complexos, mudança climática, desigualdade.

Códigos JEL: H10, H11, I38, Q54.

Copyright © 2023 Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Esta obra está registrada sob uma licença Creative Commons CC BY 3.0 IGO (<http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/legalcode>). Os termos e condições descritos no link da URL devem ser cumpridos e o respectivo reconhecimento deve ser concedido ao BID.

De acordo com a seção 8 da licença acima, qualquer mediação relacionada a disputas decorrentes desta licença deverá ser conduzida de acordo com o Regulamento de Mediação da OMPI. Qualquer controvérsia relacionada ao uso de obras do BID que não possa ser resolvida amigavelmente deverá ser submetida à arbitragem, de acordo com as regras da Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL). O uso do nome do BID para qualquer finalidade que não seja o respectivo reconhecimento e o uso do logotipo do BID não são autorizados por esta licença e exigem um contrato de licença adicional.

Observe que o link do URL inclui termos e condições que são parte integrante desta licença.

As opiniões apresentadas neste livro são de responsabilidade exclusiva dos autores e não refletem necessariamente a posição do BID, de sua Diretoria Executiva ou dos países que representa.



Banco Interamericano de Desenvolvimento
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

O Setor de Instituições para o Desenvolvimento foi responsável pela produção da publicação.

Colaboradores externos:

Coordenação da produção editorial: Sarah Schineller

Revisão editorial: Giovana Boselli

Tradução: TFW Traduções, Serviços & Sonorização

Diagramação: <https://cleiman.com>

CONTEÚDO



Agradecimentos

PÁGINA 5



Sumário executivo

PÁGINA 6

01

Introdução: gestão pública de problemas complexos que afetam o desenvolvimento humano

PÁGINA 9

02

Desafios de gestão nas políticas de combate à desigualdade

PÁGINA 17

03

Opções de reforma para gerenciar as políticas contra a desigualdade

PÁGINA 31

04

Desafios de gestão nas políticas contra a mudança climática

PÁGINA 63

05

Opções de reforma para gerenciar as políticas de mudança climática

PÁGINA 72

06

Conclusões: uma agenda para gerenciar problemas complexos

PÁGINA 110



Referências

PÁGINA 118



Anexo

PÁGINA 136

Agradecimentos

Os autores agradecem a Verónica Vásconez e Jorge de León, que participaram de diferentes etapas na elaboração deste estudo. Também reconhecem os valiosos comentários de Phil Keefer (IFD/IFD), Moisés Schwartz (VPS/VPS), Raúl Delgado (CSD/CCS), Mariana Chudnovksy, Philip Joyce, Juan Pablo Martínez Guzmán e Aloisio Lopes Pereira de Melo sobre as versões preliminares deste trabalho, bem como a contribuição de funcionários do governo e especialistas entrevistados para a sua realização: Florencia López Boo (SCL/SPH), Fabián Repetto, Ariel Melamud, Juan José Leguía, Claudia Robles, Manuel Castro, Fernando Rojas, Sebastián Waisgrais, Ariel Fiszbein, Carlos Abeleira, Marcela Jaramillo, André Luiz Campos de Andrade e Richard Baron. O conteúdo deste relatório, incluindo quaisquer erros ou omissões, é de responsabilidade exclusiva dos autores.

Sumário executivo

Há cada vez mais questões de políticas públicas complexas ou “muito difíceis de resolver” (*wicked*). Esses são problemas multidimensionais que exigem intervenções coordenadas de diversas áreas, níveis de governo e de atores não estatais, cujos incentivos tendem a estar em conflito uns com os outros. Também costumam ser questões com altos níveis de complexidade e incerteza, nos quais nem sempre é fácil medir o desempenho dos órgãos envolvidos ou o impacto de suas ações. Portanto, para resolver esses problemas, não basta aprovar boas políticas: também são necessárias capacidades institucionais e gerenciais diferenciadas, que inovem em relação à gestão pública tradicional, que está mais acostumada a lidar com problemas lineares e previsíveis.

Este trabalho analisa dois problemas complexos e altamente relevantes para a América Latina e Caribe, que geram vulnerabilidades para o desenvolvimento humano: a desigualdade e a mudança climática. Essas são questões que, apesar de terem sido alvo de esforços e recursos crescentes nos últimos anos, ainda apresentam resultados insuficientes; portanto, é essencial tentar novas abordagens. O estudo analisa os desafios de gestão de cada um deles e propõe opções de reforma que ampliem as capacidades de gestão para abordá-los de forma mais eficaz. Também são discutidos os desafios e as limitações de cada uma dessas alternativas, bem como as áreas políticas e os contextos mais adequados para cada uma delas. Embora nenhuma opção constitua uma “bala de prata”, o documento exemplifica as que estão disponíveis com diferentes casos regionais e internacionais que refletem sua potencial contribuição. Vale a pena observar que vários aprendizados das políticas de combate à desigualdade, que têm uma literatura e uma base de evidências mais consolidadas, são úteis para gerar ideias sobre o clima, outro problema complexo, mas cujo vínculo com as capacidades de gestão foi pouco estudado até o momento.

As opções de reforma apresentadas são enquadradas em duas linhas principais: 1) reformas que buscam alinhar os incentivos dos atores para facilitar políticas integradas e sinérgicas para tratar de problemas transversais e 2) reformas que buscam expandir as informações

disponíveis para promover decisões baseadas em evidências, especialmente quando é difícil monitorar a qualidade dos serviços ou prever com precisão os impactos das intervenções. Algumas das opções de reforma gerencial discutidas no relatório incluem: uma função de coordenação reforçada para o Centro de Governança (CdG) que permita arbitrar entre *tradeoffs* setoriais; o uso de abordagens “sistêmicas” para projetar políticas integradas a partir da perspectiva do cidadão (e não de instituições); maior adaptação e flexibilidade gerencial para aprendizado e ajuste contínuos; a integração de sistemas de informação e eliminação de silos administrativos; maior conexão entre o financiamento dos serviços e a obtenção de resultados; e ampliação da voz dos beneficiários para influenciar os incentivos dos governos e dos prestadores de serviços.

Essas inovações de gestão são promissoras para lidar com vários desafios recorrentes enfrentados pelas políticas de desigualdade e mudança climática. As primeiras incluem a duplicação de esforços e a falta de sinergias devido à ausência de estratégias integradas; o impacto nulo (ou até mesmo negativo) de determinadas intervenções sociais devido à baixa qualidade dos serviços fornecidos pelos prestadores; a “perda” de beneficiários como resultado de dificuldades no compartilhamento de informações de diferentes prestadores; e a falta de eficácia de determinadas intervenções que exigem tratamentos personalizados, que é limitada pela rigidez dos procedimentos administrativos. No que diz respeito ao clima, a ausência de uma abordagem sistêmica gera políticas, regulamentações e investimentos setoriais com efeitos contraditórios sobre as mudanças climáticas, enquanto a fraqueza dos mecanismos de prestação de contas públicas e de participação de atores externos dificulta os incentivos para alinhar a programação e o orçamento anual do governo com as metas de longo prazo dos países. As reformas propostas neste estudo visam abordar cada um desses desafios de gestão.

Embora a desigualdade e as mudanças climáticas sejam usadas aqui como problemas para ilustrar os desafios e as opções de reforma, o material também é relevante para outros problemas públicos complexos caracterizados pela multidimensionalidade, pela dificuldade em alinhar

incentivos e pelos desafios de monitorar e melhorar o desempenho. Questões como a falta de competitividade econômica, as desigualdades de gênero, a situação dos jovens que não estudam nem trabalham ou a crise de confiança do público nas instituições (entre outras questões) compartilham esses atributos “muito difíceis de resolver”. Portanto, as propostas deste trabalho pretendem ser um guia geral para orientar as transformações das administrações públicas da região, adaptando-as aos principais desafios que seus governos terão de enfrentar nos próximos anos.



CAPÍTULO

01

Introdução: gestão pública de problemas complexos que afetam o desenvolvimento humano



CAPACIDADES DO ESTADO E QUESTÕES COMPLEXAS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS: COMO ABORDAR AS VULNERABILIDADES
QUE AFETAM O DESENVOLVIMENTO HUMANO

01

Introdução: gestão pública de problemas complexos que afetam o desenvolvimento humano



Diferentemente dos problemas com os quais a engenharia lida, os *wicked problems* não são lineares, mas sim “muito difíceis de resolver”.

Existe um conjunto de problemas de política pública que geralmente são considerados complexos ou “muito difíceis de resolver”. Embora o conceito de *wicked problems* seja conhecido há cinco décadas, nos últimos anos ele se tornou particularmente relevante para se referir a determinados desafios que os governos estão enfrentando cada vez mais. Rittel e Webber (1973) o cunharam para destacar a dificuldade de adaptar determinadas técnicas de gestão “científica” moderna, próprias da engenharia, à resolução de problemas sociais. Nesses últimos, diferentemente dos problemas com os quais a engenharia lida, não são lineares, mas sim “muito difíceis de resolver”. Diferentes autores identificaram uma série de atributos para definir os *wicked problems*, dentre os quais estão presentes os seguintes (Weber e Khademian, 2008):

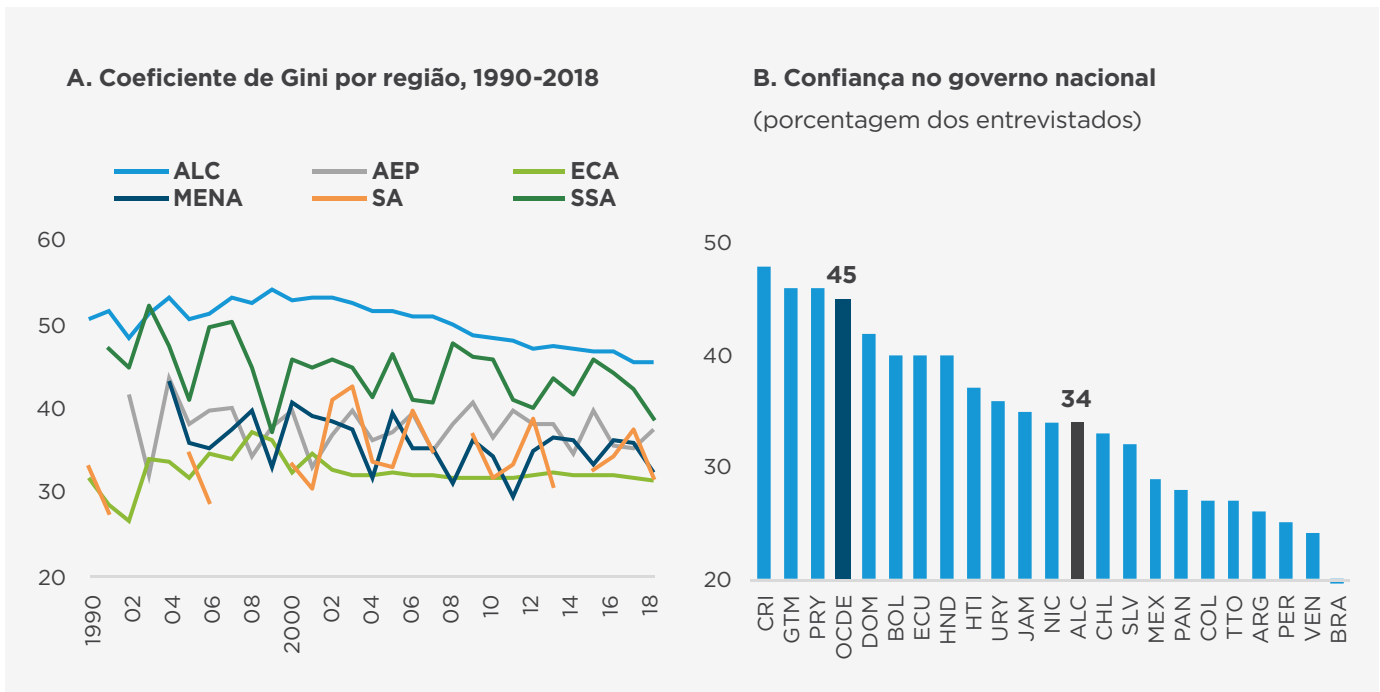
- Eles têm relações complexas de causa e efeito, o que os torna difíceis de modelar e prever.
- Apresentam altos níveis de complexidade e incerteza, e o conhecimento sobre eles é incompleto ou até mesmo inconsistente.
- Combinam vários subconjuntos conectados de problemas que se sobrepõem, atravessando diferentes áreas de políticas e diferentes níveis de governo.
- Envolvem um grande número de atores interessados, geralmente com interesses conflitantes.
- As tentativas de resolução geralmente têm impactos em outras áreas políticas e, portanto, são difíceis de resolver definitivamente.

Uma distinção semelhante pode ser feita entre problemas complicados e complexos. Os primeiros apresentam relações de causa e efeito relativamente lineares e previsíveis e, portanto, podem ser tratados com ferramentas já conhecidas pelas administrações públicas, como estruturas lógicas e metodologias de gestão de projetos. Neles, o sucesso depende da execução confiável de um plano predefinido. Nos problemas complexos, por outro lado, a interação contingente e mutável entre diferentes variáveis reduz a previsibilidade dos efeitos das intervenções. Esses sistemas complexos exigem um tipo diferente de abordagem, enfatizando a colaboração entre múltiplos atores, a experimentação, o aprendizado e o ajuste contínuo. Portanto, o projeto de regras fiscais ou o projeto de sistemas previdenciários é complicado, mas não complexo. Em contrapartida, o desenvolvimento de uma criança, que é atravessado por múltiplos fatores ambientais, sociais, de saúde, educacionais e domésticos específicos de cada caso, é uma questão complexa (Kamensky, 2011; Diamond, 2021). É nesses problemas que este documento se concentra.

A desigualdade e as mudanças climáticas são dois problemas públicos que apresentam vários dos atributos de problemas complexos ou “muito difíceis de resolver”. De acordo com Machinea e Cruces (2006), as políticas que buscam reduzir a desigualdade “são, por definição, redistributivas, muitas vezes cruzam fronteiras jurisdicionais, exigem a mobilização de recursos em todo o território, envolvem diversos atores políticos nos múltiplos estágios do processo de projeto e implementação, são adotadas para tratar de um problema multidimensional e têm um importante componente intertemporal” (Machinea e Cruces, 2006: 20). Enquanto isso, a mudança climática pode ser considerada como o problema muito difícil de resolver “por excelência” (Neby e Zannakis, 2020), uma vez que envolve *tradeoffs* significativos entre diferentes setores; também apresenta um claro *tradeoff* intertemporal; é de alta complexidade técnica e multidisciplinar; e, além disso, apresenta grandes incertezas, por se tratar de um sistema físico complexo, com múltiplos *feedbacks*, interdependências e “pontos de inflexão” que geram mudanças exponenciais, não lineares. Portanto, esses são dois problemas extremamente desafiadores para os encarregados de tomada de decisões na área pública da América Latina e Caribe (ALC).

Esses também são dois problemas urgentes para o desenvolvimento humano na região e, em ambos os casos, o progresso tem sido insuficiente; claramente, é preciso tentar algo diferente. A ALC continua sendo uma das regiões mais desiguais do mundo. O Painel A da Figura 1 mostra uma leve evolução na redução da desigualdade de renda nas últimas duas décadas, mas, de acordo com o coeficiente de Gini, o nível ainda é o mais alto em comparação com outras regiões. Por sua vez, a pandemia da COVID-19 reverteu parte dos avanços e gerou um aumento anual da desigualdade a uma taxa que até supera a da década de 1990 (Acevedo *et al.*, 2022). De qualquer forma, antes do impacto da COVID-19, já havia evidências de uma desaceleração ou mesmo estagnação na redução da desigualdade (Cruces e Gasparini, 2022). Uma publicação recente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (Busso e Messina, 2020) estima que, na região, 10% da população ganha 22 vezes mais do que os 10% mais pobres, e que 1% da população fica com 21% da renda de toda a economia. Além da renda, a região sofre com desigualdades horizontais determinadas por gênero, raça e etnia, que, por sua vez, também contribuem para a deterioração das percepções de justiça social, confiança interpessoal e confiança nas instituições. De fato, a maioria dos países da região apresenta baixos níveis de confiança no governo, com números bem abaixo da média da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Painel B da Figura 1). A confiança no governo é fundamental para a coesão social, pois influencia tanto a relação entre as pessoas e seu governo quanto a eficácia das políticas públicas (OCDE-BID, 2020; ver também Keefer e Scartascini, 2022).

GRÁFICO 1 ▶ Desigualdade e confiança dos cidadãos no governo nacional



Fontes: A) equipe do BID, com base nos Indicadores de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial; B) OCDE-BID (2020); ALC (2020) e Pesquisa Mundial Gallup (2019).

Notas: ALC = América Latina e Caribe; AEP = Ásia Oriental e Pacífico; ECA = Europa e Ásia Central; MENA = Oriente Médio e Norte da África; SA = Ásia Meridional; SSA = África Subsaariana. Os dados no Painel B se referem à porcentagem de pessoas que responderam afirmativamente à pergunta “Você confia no seu governo nacional?”

A mudança climática apresenta urgência semelhante para os países da ALC. As mudanças climáticas apresentam pelo menos dois tipos principais de riscos: impactos físicos e riscos para a transição para economias de baixo carbono. No caso dos primeiros, é possível evidenciar o aumento na intensidade e na frequência dos eventos de desastres (secas, inundações, furacões, incêndios etc.), que se traduzem em perdas humanas, danos econômicos e pressão adicional sobre as finanças públicas. Por exemplo, estima-se que a ocorrência de pelo menos um evento climático extremo por ano esteja associado a um aumento no déficit fiscal de 0,9% do produto interno bruto (PIB) para a média dos países de baixa renda da ALC e de 0,8% para os países de renda média-baixa (Delgado, Eguino e Lopes, 2021). Quanto ao segundo risco, a transição é um processo contínuo decorrente dos compromissos internacionais do Acordo de Paris, refletido em mudanças regulatórias, tecnológicas e de preferência

dos consumidores (IRENA, 2021). É sabido que um processo de transição desordenado pode prejudicar as finanças públicas, o mercado de trabalho e o sistema produtivo. Por exemplo, até 2030, a transição poderia eliminar 7,5 milhões de empregos na ALC associados a combustíveis fósseis e à produção de alimentos de origem animal (Saget, Vogt-Schilb e Luu, 2020).¹ Portanto, é essencial realizar uma ação climática eficaz e coordenada. E, assim como no caso da desigualdade, existem evidências de que os esforços atuais são insuficientes: as diversas iniciativas tomadas pelos países não conseguiram reduzir significativamente as emissões, e um estudo recente identifica várias “ações prioritárias urgentes” que devem ser tomadas para aumentar a resiliência aos impactos da mudança climática (Banco Mundial, 2022).

Em suma, a desigualdade e as mudanças climáticas são questões fundamentais na região, mas representam desafios específicos para suas administrações públicas.

A organização tradicional das administrações públicas da ALC dificulta a gestão eficaz desse tipo de problemas complexos. Em primeiro lugar, a organização das estruturas estatais na região é baseada em órgãos setoriais responsáveis pelo ciclo de políticas públicas relacionadas a um conjunto de temas comuns: educação, saúde, infraestrutura etc. Dessa forma, os órgãos públicos executam suas funções dentro de estruturas normativas que regulam procedimentos rígidos (mesmo que coexistam com práticas informais e clientelistas paralelas; consulte Ramos e Milanesi 2021). Essa rigidez é útil para lidar com problemas complicados, em cujo caso as intervenções políticas têm impacto determinado e previsível e, portanto, são baseadas em planos de ação lineares e os insumos para a intervenção produzem um resultado esperado. Por exemplo, o fornecimento de vacinas para crianças tem o efeito esperado de reduzir a incidência de doenças protegidas por vacinas.

Em segundo lugar, a criação de órgãos a partir de temas comuns é orientada para a implementação autônoma e vertical das intervenções políticas, o que não facilita a participação conjunta de várias agências nas políticas. De fato, os sistemas de gestão pública respondem a esse



A organização tradicional das administrações públicas da ALC dificulta a gestão eficaz desse tipo de problemas complexos

¹ É importante observar que essa perda pode ser mais do que compensada em outros setores pelos novos empregos que serão criados como resultado da descarbonização. O desafio é gerar uma transição justa que permita a realocação dos trabalhadores deslocados e de suas comunidades.

padrão organizacional quando o orçamento público estipula alocações setoriais ou quando o regime do serviço público designa funcionários públicos para setores específicos. Os sistemas de gestão geralmente não prevêem a existência de rubricas orçamentais multissetoriais ou a designação de funcionários para vários setores. Isso, somado à organização setorial, leva a operações isoladas e desestimula a colaboração entre agências para conectar os limites administrativos de cada entidade, a fim de implementar intervenções que forneçam respostas integradas a problemas públicos que exigem participação mais ampla.

Em terceiro lugar, a rigidez processual estabelecida pelas estruturas regulatórias formais dos órgãos públicos dificulta a inovação e a experimentação nas intervenções, pois elas estão sujeitas a procedimentos formais estabelecidos. Isso é um obstáculo para lidar com problemas complexos, pois suas causas e sintomas são heterogêneos e até mesmo incertos, exigindo intervenções flexíveis. Essa operação rígida e formal dos órgãos públicos não promove a identificação e o abandono de políticas e programas fracassados e sua substituição por outros que funcionem melhor, nem recompensa a busca contínua por inovações que levem à descoberta de melhores opções. As características particulares de problemas complexos de políticas públicas, como a desigualdade e a mudança climática (e outros problemas como a falta de competitividade econômica, a desigualdade de gênero ou a crise de confiança dos cidadãos nas instituições), juntamente com a organização e o funcionamento em silos dos órgãos públicos, tornam necessário repensar as configurações das administrações públicas da ALC para oferecer as condições necessárias para que suas agências implementem intervenções de forma coordenada, conjunta e flexível.

As seções a seguir elaboram o diagnóstico desses desafios, formulam e detalham propostas de reforma para enfrentá-los. A seção 2 analisa os desafios específicos de gestão da desigualdade e a seção 3 propõe reformas para enfrentá-los. A seção 4 apresenta o diagnóstico da mudança climática, enquanto a seção 5 se concentra em propostas de reformas nesse campo. Em ambos os casos, as reformas são estruturadas em dois eixos: as que visam alinhar os incentivos dos atores para lidar com esses problemas multidimensionais e as que visam ampliar a disponibilidade das informações necessárias sobre questões complexas

e altamente incertas. Várias opções parecem relevantes para ambos os problemas, o que sugere sua aplicabilidade geral a problemas públicos complexos. A seção 6 apresenta as conclusões finais.



CAPÍTULO

02

Desafios de gestão nas políticas de combate à desigualdade



CAPACIDADES DO ESTADO E QUESTÕES COMPLEXAS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS: COMO ABORDAR AS VULNERABILIDADES
QUE AFETAM O DESENVOLVIMENTO HUMANO

02

Desafios de gestão nas políticas de combate à desigualdade



Portanto, é importante analisar como esse investimento é gerenciado, especialmente devido à dificuldade de continuar a expandir os gastos sociais em contextos macroeconômicos e fiscais desafiadores.

As políticas sociais geralmente apresentam desafios significativos para sua implementação bem-sucedida, devido à multiplicidade de atores envolvidos. Nos últimos anos, os países da ALC expandiram seus investimentos sociais. Em 2021, o gasto social nos países do Caribe atingiu seu pico histórico (14,1% do PIB), enquanto na sub-região da América Latina ficou em 13%, abaixo do recorde de 2020 (durante a pandemia), mas bem acima dos níveis médios das décadas anteriores (CEPAL, 2022). Apesar disso, conforme descrito na seção 1, as melhorias na redução da desigualdade têm sido modestas ou, nos últimos anos, inexistentes. Portanto, é importante analisar como esse investimento é gerenciado, especialmente devido à dificuldade de continuar a expandir os gastos sociais em contextos macroeconômicos e fiscais desafiadores. Desde os estudos pioneiros sobre implementação na administração pública (Pressman e Wildavsky, 1973), sabe-se que quanto maior o número de atores envolvidos na “cadeia de implementação” de uma política e quanto maiores as divergências entre eles, maior o risco de problemas de implementação. Nesses casos, existem mais elos nos quais podem surgir obstáculos, bloqueios ou falhas de execução. Na política social, isso implica desafios significativos de implementação, devido à participação frequente de um amplo conjunto de atores com suas próprias visões e incentivos:

- Diversos ministérios e órgãos do governo central para tratar questões de caráter transversal, sejam eles temáticos (como pobreza, desigualdade, desenvolvimento de habilidades etc.) ou por grupos de beneficiários (crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência etc.).
- Ação conjunta de diferentes níveis de governo, combinando, por exemplo, a elaboração de políticas e o financiamento do governo central com a prestação de serviços locais, distribuídos por todo o território.

- A atuação de organizações privadas e não governamentais na prestação de serviços, entidades contratadas pelos Estados tanto por razões fiscais quanto por sua presença territorial e conhecimento das necessidades locais (algo muito visível, por exemplo, na área de serviços de atendimento à primeira infância).
- O papel dos próprios beneficiários (pais, alunos, associações comunitárias etc.) tanto na cocriação de resultados (desde emprego e aprendizado até saúde) quanto no monitoramento da prestação de serviços.

No entanto, as políticas de desigualdade incluem uma ampla gama de intervenções e, portanto, seus desafios institucionais e gerenciais também são variáveis. Mesmo se considerarmos apenas o campo das políticas sociais e, portanto, deixarmos de lado as reformas fiscais e tributárias que poderiam reduzir a desigualdade, o conjunto de intervenções possíveis é diverso. A primeira distinção a ser feita é entre políticas que fornecem bens ou recursos (transferências monetárias, distribuição de alimentos etc.) e aquelas que fornecem serviços (educação, saúde, de cuidado etc.). Os serviços exigem “interação estratégica” (Cortázar, 2006); portanto, para obter o resultado, a ação do prestador deve ser complementada pelos próprios beneficiários (por exemplo, o aprendizado não depende apenas do professor, mas também do estudante). Isso implica que o prestador deve ser capaz de “processar” o beneficiário, interpretar suas necessidades e demandas e aplicar a intervenção com base em seu próprio julgamento das características da situação. Essa interação, portanto, acrescenta uma complexidade de implementação que não está presente na mesma medida em políticas baseadas no fornecimento de bens ou recursos materiais.

Além disso, é possível considerar duas tipologias que nos permitem ordenar as diferentes políticas sociais e esclarecer seus desafios de implementação. A primeira foi proposta pelo Banco Mundial, em seu Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2004, e a segunda foi incluída em um estudo do BID sobre política social (Martínez Nogueira, 2006).

- **O Banco Mundial (2004) constrói uma tipologia em torno de duas variáveis principais: i) a homogeneidade ou heterogeneidade**

dos beneficiários e ii) a facilidade ou dificuldade de monitorar as intervenções. Quando as necessidades dos beneficiários são homogêneas (por exemplo, em relação à imunização), as intervenções governamentais costumam estar padronizadas; por outro lado, quando essas necessidades são variáveis, ou quando as preferências dos beneficiários são consideradas essenciais para a eficácia da intervenção, a escolha individual pode ser facilitada por meio de transferências de renda, *vouchers*, créditos fiscais ou subsídios de capitação. Com relação à segunda dimensão, existem intervenções que a administração central pode monitorar com relativa facilidade (mais uma vez, um programa de vacinação) e outras em que ela tem menor capacidade de observação (por exemplo, o que acontece em uma consulta entre médico e paciente); nesses casos, pode ser uma opção adequada capacitar os próprios beneficiários (ou suas famílias ou comunidades) para realizar o monitoramento externo.

- **A tipologia de Martínez Nogueira (2006) se refere às duas dimensões a seguir: i) a natureza das tarefas e ii) a interação com os destinatário.** A primeira faz distinção entre tarefas que são facilmente programáveis (através de regras e regulamentos, manuais operacionais, descrições de funções etc.), como intervenções de transferência de renda ou vacinação, e aquelas que são pouco programáveis, exigindo a personalização das ações de acordo com os atributos dos beneficiários (por exemplo, serviços de cuidados de crianças ou idosos). A segunda dimensão diferencia as intervenções com interação significativa entre os operadores da linha de frente e os beneficiários, nas quais até mesmo a cocriação dos resultados pretendidos é necessária (novamente, como nos serviços de cuidado), e intervenções nas quais a interação é mínima (novamente, como nas transferências monetárias).

Vale a pena observar que essas classificações coincidem com o conhecimento mais geral que existe sobre a implementação de políticas. Desde Downs (1966), postula-se que a complexidade das funções e intervenções realizadas por um órgão governamental está ligada às capacidades que ele precisa desenvolver. Na América Latina, por exemplo, observa-se que a solidez dos sistemas de informação e monitoramento de

diferentes ministérios depende, em parte, do tipo de programas que devem ser implementados e do tamanho das organizações implementadoras (Martínez Guzmán, 2020).

A partir dessas classificações, é possível identificar quais intervenções têm maior e menor complexidade de gerenciamento e implementação.

Intervenções como transferências de renda apresentam desafios comparativamente menores. Se os beneficiários forem bem direcionados, a execução será bastante direta, com poucos atores envolvidos na cadeia de implementação e interação limitada entre prestadores e beneficiários. Isso pode explicar sua popularidade nos últimos anos, já que foram adotadas até mesmo por Estados com capacidades relativamente fracas. Por outro lado, intervenções como políticas de cuidado (para crianças, idosos, pessoas com deficiências etc.) parecem apresentar os maiores desafios, pois são intervenções com diversos beneficiários, tarefas heterogêneas, interações intensas e monitoramento difícil. Essas intervenções devem garantir a qualidade dos serviços, ao mesmo tempo em que dão liberdade aos provedores para interpretar as necessidades de cada beneficiário em cada momento, com ações “sob medida” e não padronizadas, e sem instrumentos simples de monitoramento pela administração central. Por sua vez, são intervenções que geralmente envolvem vários atores, tanto do governo central (por exemplo, vários ministérios responsáveis por assuntos relacionados à infância) quanto de governos subnacionais, prestadores sociais ou comunitários e as próprias famílias, que são um elemento fundamental para os resultados desejados (como o desenvolvimento da primeira infância). Essa multiplicidade de atores aumenta o risco de um colapso na cadeia de implementação e também a probabilidade de sobreposições, contradições ou inconsistências na ação do Estado.



Essa multiplicidade de atores aumenta o risco de um colapso na cadeia de implementação e também a probabilidade de sobreposições, contradições ou inconsistências na ação do Estado.

Como será discutido na seção 3, as intervenções com cadeias de implementação simples podem ser uma opção a ser considerada, mas somente estão disponíveis para determinados tipos de objetivos ou áreas de políticas. Com base na discussão acima, pode-se sugerir que os Estados substituam suas políticas voltadas para o cuidado (ou outras políticas igualmente complexas, como as voltadas para o desenvolvimento local ou para a criação de parcerias comunitárias) por simples transferências de renda, e que os beneficiários adquiram esses

serviços por conta própria. Como será discutido na seção 3, essa pode ser uma alternativa viável em alguns contextos, mas não em outros, nos quais, por exemplo, a fragilidade dos provedores não governamentais dificultaria a substituição completa da oferta estatal. Em geral, é necessário que os Estados aprimorem suas capacidades para implementar as intervenções que, sem uma alternativa clara, exigem desafios institucionais e gerenciais significativos.

Portanto, a subseção a seguir aprofunda a discussão dos desafios de implementação de uma área de política social particularmente exigente em termos institucionais e gerenciais: o desenvolvimento da primeira infância (DPI). A escolha do DPI para ilustrar os problemas de implementação se deve a dois motivos: 1) sua relevância e valor agregado nas estratégias de redução da desigualdade e 2) a magnitude dos desafios de implementação que geralmente apresenta. Como mostra a próxima seção, existem evidências do efeito persistente das diferenças na infância sobre os resultados ao longo da vida, o que é um dos principais impulsionadores da desigualdade econômica e social. Por sua vez, as intervenções no DPI estão entre as mais complexas de gerenciar dentro das políticas de proteção social, pois combinam beneficiários heterogêneos, atividades que não podem ser programadas em detalhes, interações intensas com os usuários e dificuldades de monitoramento, atributos que também são compartilhados com outros setores de políticas sociais (atendimento a idosos, atendimento a jovens em situação de risco, promoção da autonomia econômica das mulheres etc.). Portanto, são intervenções que ilustram a importância das capacidades gerenciais para a obtenção de resultados. No entanto, a seção 3, ao abordar as opções de reforma diante desses desafios, também apresentará exemplos de outras intervenções sociais e procurará extrair lições para as políticas sociais em um sentido amplo.

2.1.

Desafios da implementação de políticas para a primeira infância

As evidências internacionais concluem que os investimentos precoces no desenvolvimento infantil trazem benefícios que se acumulam ao longo da vida e persistem nas gerações futuras, tornando-os uma das apostas mais econômicas para quebrar o ciclo vicioso da desigualdade (Irwin, Siddiqi e Hertzman, 2007; Clark *et al.*, 2020). Assim, até 2020, cerca de 70 países já contavam com uma estrutura de política nacional de DPI em vigor, que inclui pacotes multissetoriais de programas e serviços em uma ampla gama de setores, incluindo proteção, saúde, nutrição, cuidados, educação infantil e desenvolvimento cognitivo e emocional (UNICEF, 2020). O impacto potencialmente positivo das políticas de DPI em outras dimensões importantes da desigualdade social, como a distribuição do trabalho de cuidados e a igualdade de gênero também deve ser destacado. Vale a pena observar que, mesmo sob a perspectiva da pobreza monetária, a pobreza na ALC tem um claro viés intergeracional: as taxas de pobreza infantil são muito mais altas do que as dos idosos (UNICEF, 2019). Portanto, lidar com a situação das crianças é fundamental para reduzir a desigualdade na região.



A qualidade da gestão está associada a indicadores de desenvolvimento infantil.

Embora na ALC a medição de indicadores de DPI seja pouco sistemática, existem evidências de que a capacidade institucional e de gestão está significativamente associada a alguns desses indicadores, como os de sobrevivência. Os indicadores usados para medir o DPI são geralmente classificados em cinco categorias relacionadas aos direitos das crianças (UNICEF, 2018): i) sobrevivência (mortalidade) e prosperidade (crescimento, saúde física e mental, condição psicossocial); ii) aprendizagem (desenvolvimento cognitivo, criação positiva); iii) proteção contra a violência; iv) ambiente seguro e limpo; e v) oportunidades de vida justas (desenvolvimento de habilidades). Nos países da ALC, existem dados suficientes apenas para analisar a associação estatística com a qualidade do governo na dimensão de sobrevivência. Nesse aspecto, a análise estatística (detalhada no anexo) revela que, mesmo depois de controlar os determinantes tradicionais da taxa de mortalidade infantil,

como o nível de alfabetização das mulheres, os gastos com saúde, a renda *per capita* do país e o nível de urbanização, observa-se que a melhoria na capacidade de gestão (medida por um Índice de Qualidade Burocrática) está associada à redução significativa nas taxas de mortalidade infantil e de crianças menores de 5 anos.

O canal que liga a qualidade do governo aos resultados do DPI é a capacidade de implementar políticas de forma eficaz, equitativa e sustentável (Berlinsky e Schady, 2015). Como será descrito nos parágrafos seguintes, os desafios de gestão identificados neste estudo levaram, em vários casos específicos da região, à duplicação de esforços, a impactos nulos (ou até negativos) para os beneficiários e à descontinuidade de serviços essenciais, entre outros problemas importantes. Em particular, por trás desses fracassos estão dois aspectos cruciais para as políticas de DPI, que também são relevantes para outras políticas de combate à desigualdade, como atendimento a idosos, emprego, igualdade de gênero etc., a saber:²

- **Como gerenciar intervenções integradas.** O DPI é um processo interconectado e sequencial, que combina diversos atributos que devem estar presentes (cuidados pré-natais, nutrição, saúde, educação, moradia, água e saneamento, paternidade, cuidados etc.). Tradicionalmente, esses aspectos são de competência de diferentes ministérios e agências, e até mesmo de diferentes níveis de governo, o que dificulta a abordagem das necessidades multidimensionais de cada criança de forma holística. Mesmo que cada entidade prestasse seus respectivos serviços de forma “ideal”, existem sequências e complementaridades entre as diferentes intervenções setoriais para cada criança que exigem uma intervenção coordenada com elementos comuns de design, para garantir a eficácia e a eficiência das intervenções além do que poderia ser alcançado através da implementação de intervenções setoriais fragmentadas. Por exemplo, as cadeias de intervenções de DPI garantem a abrangência das prestações - ou seja, que todos os benefícios cheguem a todos

² Obviamente, existem outros fatores relevantes para o sucesso das políticas, como contextos políticos, vontade política, contextos econômicos e sociais, restrições orçamentárias e lacunas de conhecimento (Atinc e Gustafsson-Wright, 2013; Vargas-Barón, 2015). De qualquer forma, o foco aqui está nos desafios institucionais e de gestão.

os beneficiários - se todos os programas usarem um único registro ou um único banco de dados para evitar vazamentos e “perdas” de beneficiários na transferência de uma intervenção para outra, de modo a garantir que não haja benefícios duplicados e que o conjunto de prestações seja adaptado às necessidades de cada criança (necessidades que podem mudar e ser gradualmente incorporadas como informações no registro único).

- **Como gerenciar serviços de qualidade.** Existem evidências de que os impactos positivos das intervenções de DPI só ocorrem quando são de alta qualidade; caso contrário, seu efeito pode ser neutro ou até negativo.³ A garantia de qualidade não é simples, uma vez que muitas intervenções de DPI exigem flexibilidade de implementação no *frontline*, são difíceis de observar e monitorar e, muitas vezes, são fornecidas por governos subnacionais ou organizações não estatais com capacidades diferentes. Para que as intervenções de DPI - e as intervenções aplicadas em outras áreas de políticas que precisam lidar com problemas muito difíceis de resolver - sejam eficazes, é fundamental que haja incentivos bem elaborados para os provedores e investimentos adequados em informações de desempenho para que eles exerçam bem o seu poder discricionário.

Vários fatores condicionam a possibilidade de implementar políticas integradas de DPI. A organização clássica das administrações públicas em silos verticais, cada um com seus próprios mandatos e recursos, desestimula a coordenação horizontal. As entidades têm pouco incentivo para fazer isso: essa coordenação pode implicar em relegar suas próprias prioridades, compartilhar seus recursos, alocá-los para intervenções nas quais a principal vantagem política está em outro lugar etc. Isso leva à fragmentação usual das políticas com impacto no desenvolvimento infantil, apesar do fato de essas políticas compartilharem objetivos e/ou beneficiários semelhantes. Por exemplo, uma revisão do programa

³ Por exemplo, uma avaliação recente de um programa pré-escolar no Tennessee, Estados Unidos, constatou um impacto negativo no desempenho educacional posterior das crianças beneficiárias (Durkin *et al.*, 2022). Da mesma forma, a universalização do serviço de cuidados infantis em Quebec, no Canadá, levou à redução nas habilidades não cognitivas das crianças e a resultados piores mais tarde na vida, incluindo o aumento da criminalidade (Baker, Gruber e Milligan, 2019). Uma possível explicação é que, se os serviços prestados forem de baixa qualidade, o desenvolvimento das crianças será menor do que seria sem eles (por exemplo, sob os cuidados de um familiar).

nos Estados Unidos encontrou 45 intervenções de diferentes ministérios apenas no nível federal do governo (GAO, 2012); na Argentina, foram identificadas pelo menos 31 intervenções desse tipo, também apenas em nível federal (ONP-UNICEF, 2019). Os desafios de coordenação são potencializados entre os níveis de governo, dada a autonomia dos governos subnacionais para desenvolver suas próprias políticas; além disso, os incentivos políticos podem tornar a coordenação ainda mais difícil (por exemplo, se governos de grupos políticos opostos estiverem envolvidos).

A fraca conexão entre o planejamento estratégico e o orçamento também prejudica a abrangência. Apesar da crescente expansão dos planos e “estratégias abrangentes” de DPI em muitos países, é difícil, na prática, que eles sejam implementados como estão no papel. Uma das razões para isso é que os recursos continuam a ser alocados de acordo com critérios organizacionais,⁴ sem foco nos resultados conjuntos que as ações de diferentes entidades poderiam alcançar (de fato, em certos casos, a falta de uma estrutura programática do orçamento torna impossível saber quais custos existem para a realização de determinados objetivos). Conforme apresentado na seção 3, há países como o Peru que, com uma abordagem de orçamento baseado em resultados para o DPI (OpR-DPI), buscam melhorar o alinhamento dos recursos com os objetivos esperados, mas na maioria dos países essa desconexão é profunda (The Dialogue e UNICEF, 2021). Isso está de acordo com análises mais gerais de orçamentação na ALC (Guess e Savage, 2021).

Sem coordenação, essa fragmentação na elaboração de políticas também se expressa no momento da implementação. A perspectiva dos especialistas é que são raros os intercâmbios de informações (por exemplo, sobre crianças em situações de vulnerabilidade e outras questões semelhantes); o compartilhamento de recursos (instalações, equipe, *back office*, etc.); a harmonização de critérios ou requisitos; e a abordagem conjunta (*joined-up*) de casos específicos. Isso leva a sobreposições,

⁴ É importante observar que o financiamento dos programas de DPI é diversificado na região. Por exemplo, na área de centros de desenvolvimento infantil (ou similares), alguns governos cobrem todos os custos e oferecem serviços gratuitos para famílias em situação de vulnerabilidade; outros fornecem infraestrutura e permitem que os centros cobrem uma taxa diferenciada; e um terceiro grupo oferece um subsídio por criança atendida. Em modelos mais simplificados, o governo oferece uma transferência monetária para que as famílias vulneráveis possam pagar por serviços de fornecedores locais.

ineficiências, desigualdades, iniquidades, lacunas na cobertura e redução do impacto das intervenções. A interação descoordenada entre diferentes intervenções voltadas para os mesmos beneficiários pode afetar o impacto de cada intervenção. Por exemplo, há evidências de que um programa de visitas domiciliares de apoio à criança reduziu os efeitos de um programa simultâneo de acesso à pré-escola, já que ambos se sobrepuseram parcialmente (Rossin-Slater e Wüst, 2020). Do ponto de vista dos beneficiários, a ausência de abordagens integradas é vista nas frequentes interrupções ou alterações na cobertura em idades de “transição” (por exemplo, entre serviços de cuidados e educação),⁵ bem como nas dificuldades de navegar em programas e serviços com diferentes requisitos administrativos e de elegibilidade (BID, 2019; The Dialogue, 2020; ODI, 2012; Clark *et al.*, 2020).

O desafio de garantir serviços de qualidade depende de duas características principais dos prestadores de serviços: sua capacidade e seus incentivos intrínsecos; ambos os atributos estão frequentemente em tensão. O DPI exige, em muitos casos, a prestação de serviços

personalizados e, portanto, a concessão de um importante grau de flexibilidade aos prestadores. Por exemplo, os cuidadores devem ser capazes de identificar e agir de acordo com as necessidades específicas de uma criança em um determinado momento, mesmo que elas sejam de “responsabilidade” de outro prestador ou área do governo, ou que estejam fora das atividades programadas dos prestadores. Isso é comum em programas sociais que lidam com populações vulneráveis com problemas complexos (múltiplas necessidades interdependentes), sejam elas crianças, adolescentes ou idosos.⁶ Essa discricionariedade pode ser necessária para garantir serviços de qualidade, mas também pode ser comprometida se os próprios funcionários do *frontline* não tiverem as habilidades ou a



O DPI exige, em muitos casos, a prestação de serviços personalizados e, portanto, a concessão de um importante grau de flexibilidade aos prestadores.

⁵ Por exemplo, na Colômbia, a mudança da creche para a pré-escola significa que as crianças recebem menos apoio alimentar (BID, 2019). À medida que a jornada escolar se torna mais curta, os pais são incentivados a adiar a entrada na pré-escola. Esses incentivos poderiam ser realinhados por meio de maior coordenação de políticas e serviços para cada estágio do desenvolvimento da primeira infância (DPI), levando em conta as transições entre as diferentes etapas.

⁶ Lowe (2013) observa o paradoxo dos sistemas de gestão de desempenho que estabelecem métricas precisas para os prestadores sociais e, às vezes, desincentivam atividades que são necessárias em casos específicos, mas que não são “medidas” pelo sistema. Por exemplo, observa que os assistentes sociais que lidam com jovens em situação de risco precisam estabelecer um vínculo pessoal de confiança para apoiá-los de forma eficaz, mas que essa flexibilidade geralmente não é incentivada ou possibilitada.

motivação para aplicá-la.⁷ Ambos os atributos podem estar em tensão: o modelo de prestação de serviços por famílias e organizações comunitárias geralmente costuma ser caracterizado por uma alta motivação e um grande comprometimento, mas tem menos profissionalização, enquanto a prestação direta do Estado pode ter capacidades mais altas, mas sofre de menos comprometimento intrínseco com a qualidade do atendimento. Em geral, a profissionalização dos serviços de DPI na região é baixa, com uma parcela significativa de fornecimento informal por membros da comunidade ou da vizinhança que não têm treinamento específico ou uma carreira como em outros setores (saúde, educação). Mesmo onde existem organizações não governamentais (ONGs) mais estabelecidas, suas capacidades institucionais e sustentabilidade são heterogêneas. Por sua vez, esses são serviços nos quais o desempenho dos prestadores não é fácil de observar, medir e monitorar, devido à dispersão territorial e à escassez de indicadores disponíveis.

Mesmo que os recursos orçamentários e humanos estivessem disponíveis para fornecer serviços diretamente ao Estado, esse modelo também apresenta desafios. A principal vantagem da modalidade de prestação direta de serviços (através de centros de desenvolvimento infantil administrados pelo Estado ou visitas domiciliares de funcionários públicos) é que ela permite monitoramento e controle de qualidade mais rigorosos, enquanto a modalidade indireta tende a ter maior cobertura⁸ (devido à existência de organizações comunitárias, mesmo em áreas com fraca presença do Estado), mas menos capacidade de definir padrões de qualidade comuns. É possível que modelos diferentes funcionem melhor em contextos diferentes, embora as evidências sejam incipientes. Por exemplo, existem evidências de que o apoio entre famílias e a aprendizagem participativa derivados do envolvimento da comunidade são menos eficazes em ambientes com alta migração urbana e assentamentos informais (Clark *et al.*, 2020). As crianças em situações de vulnerabilidade

⁷ Existe uma vasta literatura sobre o papel dos “burocratas de rua” (*street-level bureaucrats*) (Lipsky, 2010) na implementação de políticas, que excede o escopo deste documento. Esses são os funcionários que interagem diretamente com os cidadãos que recebem programas e serviços públicos e que, dependendo do tipo de intervenção em questão, têm níveis de discricionariedade em sua execução para cada situação específica. Na política social, geralmente inclui professores, assistentes sociais, enfermeiros, etc.

⁸ É provável que o benefício direto do Estado também seja mais caro. No Equador, por exemplo, até 2019, a estrutura de custos dos 131 centros de desenvolvimento infantil do Estado era três vezes maior do que a dos mais de 1.800 centros indiretos, resultando em um gasto *per capita* menor com cuidados em centros operados através de convênios (Vásconez, Rojas e Rodríguez, 2020).

ou de risco geralmente requerem intervenções mais complexas e, portanto, exigem mais especialização da equipe.

O desafio de melhorar a qualidade também é agravado pelo desenvolvimento limitado de sistemas de coleta de dados, monitoramento de progresso, avaliação de resultados e relatórios oportunos e transparentes que facilitem tanto a supervisão das intervenções quanto o monitoramento do desempenho dos prestadores.

Por exemplo, na ALC, apenas a Colômbia e a Jamaica têm um relatório de DPI no sistema SABER-ECD (Systems Approach for Better Education Results-Early Childhood Development) lançado por diferentes agências internacionais para fornecer informações sobre os principais indicadores de DPI e facilitar a identificação de oportunidades para que os formuladores de políticas de DPI implementem sistemas de atendimento mais eficazes. Na maioria dos países, embora existam sistemas de coleta de dados, eles não incluem necessariamente informações programáticas, mas, no máximo, informações operacionais sobre as intervenções de DPI (o que é consistente com um modelo organizacional do setor público centrado no controle fiduciário e focado na verificação da conformidade com regulamentos, padrões técnicos ou diretrizes de implementação). Embora, do ponto de vista do projeto, vários programas de DPI detalhem os resultados esperados para os beneficiários dos serviços, em muitos casos, não incluem meios de verificação para garantir a conformidade e a satisfação dos beneficiários.⁹ Sem essas informações, os formuladores de políticas e os gerentes do setor público não podem monitorar o desempenho de seus funcionários nem a eficácia das intervenções. Por sua vez, as evidências empíricas coletadas através de avaliações dos programas de DPI geralmente se baseiam em pequenas intervenções, cuja eficácia, quando ampliada, não é conhecida. Para todos os itens acima, tanto para os tomadores de decisão de políticas públicas quanto para os próprios beneficiários (que devem decidir como e quais serviços desejam acessar), existem desafios significativos de informação sobre a qualidade das intervenções disponíveis, bem como sobre o desempenho dos prestadores de serviços.

⁹ No Equador, por exemplo, a norma técnica do Ministério da Inclusão Econômica e Social (MIES), que regulamenta o atendimento dos centros de desenvolvimento infantil, inclui os serviços que são prestados gratuitamente de acordo com as dimensões priorizadas do desenvolvimento infantil. No entanto, é difícil monitorar os resultados, a satisfação e até mesmo a conformidade com a educação gratuita para famílias vulneráveis em cada um dos mais de 2.000 centros e, às vezes, foram encontrados casos de copagamento. (Vásconez, Rojas e Rodríguez, 2020).

Em suma, a abrangência e a qualidade das intervenções de DPI parecem ser dois desafios fundamentais a serem enfrentados através do fortalecimento da gestão pública. Isso inclui a forma como as intervenções são planejadas e orçadas; os mecanismos de coordenação horizontal e vertical; os acordos de gestão com prestadores de serviços não estatais; a capacidade de monitorar a prestação de serviços e garantir a conformidade com os regulamentos e padrões de qualidade; a disponibilidade de pessoal treinado nas principais dimensões do DPI; a capacidade dos cidadãos de exigir serviços de qualidade com base nas informações recebidas, entre outros elementos. Como demonstram os diferentes casos analisados nesta seção, esses desafios de gestão levaram à duplicação de esforços, ao desperdício de sinergias, ao baixo (ou nenhum) impacto das intervenções e à descontinuidade dos serviços oferecidos aos beneficiários necessitados. A seção 3 apresenta estratégias e opções para enfrentar os desafios de gestão. Em particular, concentra-se em possíveis reformas dos incentivos dos atores (por exemplo, para conseguir a coordenação com os outros, prestar serviços de qualidade etc.) e das informações disponíveis para os tomadores de decisão (por exemplo, para monitorar a entrega de serviços, tomar decisões de acordo com evidências etc.).

Finalmente, cabe ressaltar que esses desafios são replicados em diferentes áreas da política social. Existem várias dimensões da desigualdade social (desigualdades de gênero, jovens que não estudam nem trabalham, cuidados com os idosos, falta de desenvolvimento local em áreas carentes ou bairros informais, entre outras) que também exigem intervenções complexas, envolvendo vários agentes públicos e comunitários, e cuja qualidade é difícil de medir, monitorar e promover. Portanto, vários dos desafios ilustrados pelo DPI devem ser considerados relevantes para essas outras dimensões mencionadas.



CAPÍTULO

03

Opções de reforma para gerenciar as políticas contra a desigualdade



CAPACIDADES DO ESTADO E QUESTÕES COMPLEXAS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS: COMO ABORDAR AS VULNERABILIDADES
QUE AFETAM O DESENVOLVIMENTO HUMANO

03

Opções de reforma para gerenciar as políticas contra desigualdade

Os desafios em termos de abrangência das intervenções e qualidade dos serviços podem ser abordados através de diferentes reformas institucionais e gerenciais, mesmo que cada uma apresente seus próprios desafios. Esta seção detalha 12 opções possíveis de reforma. A identificação dessas opções foi obtida a partir da seguinte metodologia:

- uma análise da literatura sobre políticas sociais em nível regional e global, com foco especial nas políticas de implementação mais complexas (por exemplo, políticas de cuidado e DPI, mas também serviços sociais, educacionais e de saúde mais gerais);
- diálogos e entrevistas com funcionários e especialistas da área;
- conhecimento mais geral sobre desafios gerenciais de outras áreas de políticas públicas, mas que são relevantes para a política social.

Como esta seção mostrará, nenhuma dessas opções constitui uma “bala de prata”, pois cada uma apresenta seus próprios desafios, além de ser mais ou menos relevante em diferentes contextos. Portanto, esta seção deve ser vista como um portfólio de reformas que cada tomador de decisões e funcionário público deve analisar de acordo com as demandas e possibilidades de sua situação específica. A apresentação dos desafios inerentes a cada alternativa de reforma não tem a intenção de desestimular a inovação gerencial, mas, ao contrário, contribuir para o sucesso de sua implementação, de modo que os riscos revelados pela experiência internacional e pelo conhecimento mais amplo da administração pública possam ser antecipados e mitigados. A seção 6 (que contém as conclusões) fornece algumas orientações preliminares a esse respeito.

As opções de reforma foram agrupadas em dois grandes eixos, os quais os marcos institucionais podem influenciar: os incentivos que

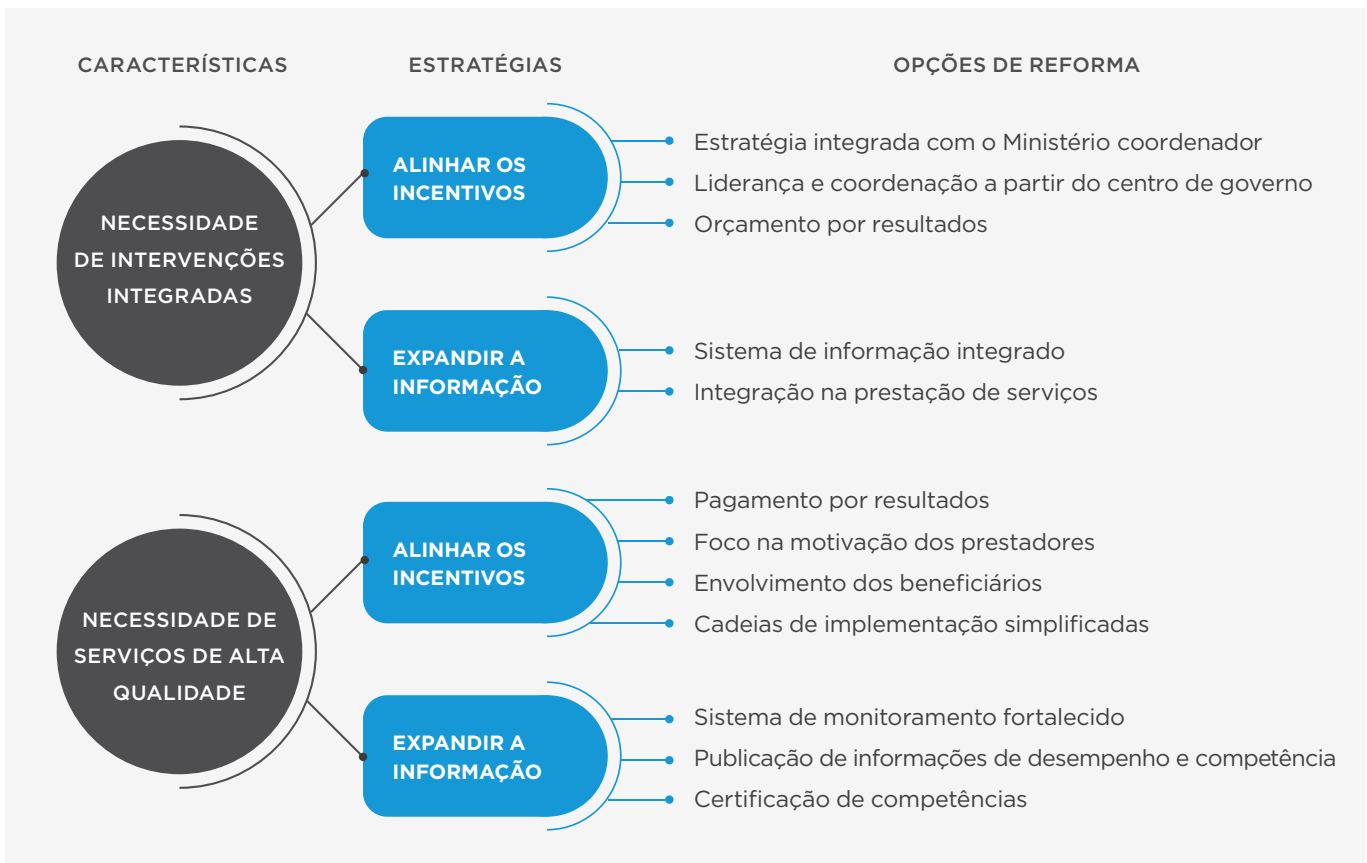
criam e a informação que disponibilizam. Como visto na seção anterior, o desenho organizacional do Estado na região não cria condições para que os diferentes órgãos responsáveis pelos programas que compõem a política social tenham interesse em subordinar suas próprias prioridades a uma estratégia coordenada e abrangente. Por sua vez, os prestadores de serviços podem ter interesses e preferências divergentes em relação aos tomadores de decisão e aos beneficiários. Portanto, mudar os incentivos desses atores pode contribuir tanto para facilitar uma abordagem holística das intervenções como para aumentar a qualidade dos serviços.



Uma mudança nas informações disponíveis e acessíveis a diferentes grupos de interesse pode contribuir para alterar as funções de prestação de contas.

Por outro lado, a seção anterior também mostrou os desafios enfrentados pelos tomadores de decisão em termos de informações sobre o tipo de intervenções que cada beneficiário exige e a qualidade dos serviços produzidos, bem como as limitações dos dados que os beneficiários exigem sobre o acesso aos serviços e os padrões de qualidade exigidos. Uma mudança nas informações disponíveis e acessíveis a diferentes grupos de interesse pode contribuir para alterar as funções de prestação de contas. Portanto, expandir a informação disponível para os tomadores de decisão e também para os beneficiários constitui o segundo eixo de reformas. O Gráfico 2 resume as estratégias e as opções de reforma que permitem implementá-las.

GRÁFICO 2 ▶ Opções de reforma diante dos desafios de gestão



Fonte: elaboração própria.

3.1.

Mudar os incentivos para estimular a coordenação

Opção de reforma 1: Estratégia integrada com o ministério coordenador

Um instrumento comum para motivar a coordenação é estabelecer uma estratégia integrada liderada por um ministério coordenador.

Essas estratégias buscam dar coerência à gama de intervenções já existentes, bem como preencher as lacunas ainda não abordadas.

Para que a estratégia seja eficaz, a entidade coordenadora deve ter

autoridade suficiente (política, de planejamento, orçamentária, etc.) para alinhar os incentivos de todos os órgãos para que participem de uma abordagem coordenada (e evitar, por exemplo, a concorrência entre eles por recursos). Na área de cuidados, o Uruguai estabeleceu em 2016 o Sistema Nacional Integrado de cuidados (SNIC), com o objetivo de articular as intervenções de diferentes entidades voltadas para pessoas com mais de 65 anos em situação de dependência, crianças de 0 a 3 anos e pessoas com deficiências graves. O SNIC foi institucionalizado por lei do Congresso, e foi criado um corpo interministerial colegiado (o Conselho Nacional de Cuidados)¹⁰ como órgão que define sua direção estratégica. Esse Conselho é presidido pelo Ministério do Desenvolvimento Social, onde também funciona o órgão executivo do Sistema (a Secretaria Nacional de Cuidados), refletindo o papel fundamental desse Ministério na coordenação geral do SNIC, alavancado pela existência de uma lei que o apoia e também pela participação de entidades-chave do CdG (Escritório de Planejamento e Orçamento da Presidência, Ministério da Economia e Finanças) no Conselho, além das entidades setoriais a serem coordenadas. A lei também estabeleceu um Comitê Consultivo de Cuidados, composto por acadêmicos, representantes dos trabalhadores, pela sociedade civil e o setor privado envolvido na prestação de serviços de DPI. Essa coalizão com atores não estatais também reforça a “pressão” para alinhar os incentivos institucionais. Na elaboração do Orçamento Nacional, o Conselho submete ao Executivo as alocações orçamentárias destinadas ao SNIC dentro do orçamento de cada entidade que o compõe, o que também contribui para alinhar os incentivos dos atores. Esse modelo, baseado na constituição de uma agência de coordenação, mantém os incentivos de cada agência relacionados à implementação das intervenções pelas quais é responsável - todas as órgãos mantêm suas funções e recursos para a prestação dos serviços dos quais são responsáveis - mas modifica substancialmente a relação de prestação de contas. As agências deixam de ser responsáveis pela quantidade e qualidade dos serviços prestados (e pelo orçamento executado) e passam a ser responsáveis por medir como esses serviços contribuem para as metas definidas para o SNIC pelo CdG, através do Conselho, para cada

10 De acordo com a lei que cria o Sistema Nacional de Integrado de Cuidados (SNIC), o Conselho Nacional de Cuidados é composto pelos Ministérios de Desenvolvimento Social, Economia e Finanças, Trabalho, Educação e Saúde; pela Secretaria de Planejamento e Orçamento da Presidência da República e por outras entidades autônomas.

um dos órgãos que contribuem para o SNIC. Isso é reforçado pelo fato de que as propostas de orçamento para cada agência membro do SNIC são definidas pelo Conselho.

As estratégias integradas estão ganhando força, especialmente na primeira infância. O programa Chile Cresce Contigo (ChCC) é um caso pioneiro altamente valorizado por especialistas e pela literatura especializada, que constatou impactos positivos nos indicadores de DPI (Clarke, Cortés Méndez e Vergara Sepúlveda, 2020). Essa estratégia abrangente de proteção à criança é coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e foi estabelecida em 2009 por uma lei do Congresso, o que (como no caso do SNIC) fortalece sua continuidade institucional. A partir de 2021, o ChCC ficou composto por quase 20 programas e intervenções de diferentes entidades (Ministérios da Saúde e da Educação, Conselho Nacional de Auxílio Escolar y Becas, Conselho Nacional de Jardins de Infância, Fundação Integra), além do Ministério do Desenvolvimento Social. Desde a criação do ChCC, diferentes países da região estabeleceram estratégias integradas semelhantes, como a Rede Nacional de Cuidado e Desenvolvimento Infantil (REDCUDI) na Costa Rica, o Uruguai Cresce Contigo (como um subsistema do SNIC) e a Estrategia De Cero a Siempre na Colômbia (De Achaval e Aulicino, 2015). Em nível subnacional, a província argentina de Salta estabeleceu o Ministério da Primeira Infância em 2014, sem função de implementação, mas com a ideia de coordenar os programas infantis de entidades como Educação e Saúde, alinhando seus incentivos ao trabalho coordenado.

Um desafio dessas estratégias integradas é a implementação e a “aterrissagem” efetiva. De acordo com um entrevistado, alguns países iniciaram o desenvolvimento dessas abordagens abrangentes para a primeira infância, mas sem capacidades básicas de planejamento e programação, o que reduz sua capacidade de coordenar e buscar eficiência através de intervenções multidimensionais. Nesse sentido, várias estratégias simplesmente declaram princípios gerais, mas sem metas definidas ou resultados associados (The Dialogue, 2020). Além disso, com uma exceção, não existem orçamentos realmente integrados para a primeira infância na região (conforme detalhado mais adiante), apesar de a alocação de orçamento ser o maior incentivo dentro das organizações

públicas.¹¹ Uma estratégia eficaz exige o alinhamento do planejamento e do orçamento, ferramentas que são conceitual e organizacionalmente separadas e têm vínculo fraco¹² em vários países da ALC. Por sua vez, e especialmente em países federais, essa “aterrissagem” também deve atingir os níveis subnacionais, geralmente responsáveis pela prestação de serviços e nos quais as capacidades burocráticas tendem a ser mais fracas ou mais heterogêneas.¹³

Outro desafio mencionado por vários entrevistados diz respeito às dificuldades dessas entidades coordenadoras para efetivamente alinhar a ação governamental de modo transversal. Muitas vezes, os ministérios coordenadores não estão empoderados o suficiente para orientar as ações de outros ministérios de mesmo nível hierárquico, que além disso contam com maior capacidade de implementação. Esse é um fenômeno relativamente frequente nos ministérios coordenadores, não apenas na área social (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2014). Em alguns casos, o órgão de coordenação não é nem mesmo um ministério, mas um escritório de nível hierárquico mais baixo. Por exemplo, na Argentina, a Estratégia Nacional para a Primeira Infância de 2019 estabelece a Subsecretaria para a Primeira Infância, uma entidade de terceiro nível hierárquico, como a autoridade de implementação. Nesses casos, a capacidade de coordenação efetiva é ainda mais reduzida. Em termos gerais, o que se observa é que, mesmo que existam estratégias integradas, “algo que se repete nos diferentes países é a falta de clareza da agência líder e, nos casos em que existe uma institucionalidade definida, destaca-se um baixo nível de autonomia, poder político e recursos” (The Dialogue, 2020: 5). Portanto, se essa reforma for escolhida, é preciso garantir clareza na liderança do órgão de coordenação.

11 Em casos proeminentes, como o do Chile Cresce Contigo (ChCC), as entrevistas mostraram o papel fundamental do Ministério da Fazenda na realização efetiva da coordenação através de canais orçamentários, especialmente nas etapas iniciais.

12 Essa função de alinhamento entre o planejamento e o orçamento começou a ser desenvolvida por alguns ministérios da Fazenda da região devido à necessidade de coordenar programas públicos cada vez mais multissetoriais, conforme descrito em Arenas de Mesa e Mosqueira (2021).

13 Um desafio adicional nos países federais, mencionado por um entrevistado, é que a priorização de uma questão pelo estado federal, expressa no aumento dos recursos orçamentários, às vezes implica uma redução no investimento nessa questão pelos governos subnacionais. Desta forma, o efeito líquido da priorização é atenuado.

Esse desafio de alinhamento é especialmente perceptível se for adotada uma definição ampla de ministérios para inclusão em uma estratégia integrada integrada. Frequentemente, os “gabinetes sociais” são compostos por entidades tradicionalmente ligadas à política social, como Desenvolvimento Social, Saúde e Educação. No entanto, quando se busca abordar a privação em áreas geográficas vulneráveis ou trabalhar com grupos etários específicos (por exemplo, jovens desempregados), soluções mais estruturais podem exigir o envolvimento de áreas como Produção, Trabalho, Infraestrutura, Habitação ou similares. Nesses casos, os desafios para um ministério de Desenvolvimento Social coordenador parecem ainda mais difíceis, já que ele deve articular as ações de praticamente todas as pastas ministeriais, incluindo algumas com alto peso político e orçamentário (Repetto, 2010).

Opção de reforma 2: Liderança e coordenação do centro de governança

A segunda opção de reforma busca contornar a dificuldade mencionada acima, estabelecendo a coordenação no CdG. O CdG compreende as entidades de apoio direto do presidente, que não desempenham uma função de implementação setorial, mas sim uma função transversal de planejamento, coordenação e monitoramento, e geralmente inclui secretarias ou escritórios presidenciais ou do primeiro-ministro, chefes de gabinete, assessores presidenciais e outros órgãos e funcionários semelhantes (Alessandro, Lafuente e Santiso 2014). Devido à sua proximidade com o chefe do executivo e ao seu caráter “neutro” entre os diferentes ministérios sociais, as entidades que fazem parte de um CdG podem potencialmente atuar como coordenadores mais eficazes, incentivando efetivamente o alinhamento das diferentes entidades. De fato, várias das estratégias mais proeminentes para a primeira infância compartilham a liderança formal ou informal da presidência em seus etapas iniciais (Vargas-Barón, 2015). No Chile, apesar do papel de destaque do Ministério do Desenvolvimento Social, a priorização da presidência foi um fator importante em seu impulso inicial (vale a pena observar que o então presidente era pediatra). O CdG também estimulou essas iniciativas, por exemplo, na Colômbia (onde a Comissão Intersetorial da Primeira Infância, coordenadora da iniciativa De Cero a Siempre, está sediada na presidência), na Costa Rica e no Uruguai. Fora da região, cabe destacar o caso da Nova



Várias das estratégias mais proeminentes para a primeira infância compartilham a liderança formal ou informal da presidência em suas etapas iniciais.

Zelândia, onde a primeira-ministra também é a “Ministra para a Redução da Pobreza Infantil”, justamente com o objetivo de priorizar esse esforço e favorecer o alinhamento dos ministérios envolvidos (Brown, Kohli e Mignotte, 2021). De fato, Brown, Kohli e Mignotte (2021: 33) destacam que a responsabilidade pelo bem-estar infantil geralmente é dos ministérios da educação, da saúde ou do bem-estar social, mas se essa for uma prioridade para um líder do governo que deseja progredir rapidamente, faz sentido estabelecer uma unidade especial encarregada disso no CdG.

Esta alternativa apresenta seu próprio desafio: como sustentar a priorização a partir do CdG. De fato, as unidades e os funcionários do CdG são frequentemente pressionados pelas múltiplas prioridades, urgências e crises que afetam os presidentes e os primeiros-ministros. Embora as unidades de entrega (*delivery units*)¹⁴ ou escritórios semelhantes que foram criados nos últimos anos em vários países busquem justamente manter o foco nas prioridades estratégicas dos governos (Barber, 2007) e, em alguns casos, tenham obtido resultados notáveis, também é verdade que muitos CdG da região têm uma alta rotatividade de funcionários, bem como a necessidade de atender às mudanças nas circunstâncias. No Peru, por exemplo, a Unidade de Conformidade da Presidência do Conselho de Ministros fez da redução da desnutrição infantil crônica uma de suas prioridades, buscando alinhar as intervenções das várias entidades nacionais e subnacionais envolvidas; apesar do progresso alcançado, a instabilidade política e as mudanças de funcionários impediram a continuidade de seus esforços. Em questões como a desigualdade social e o DPI, que exigem um impulso contínuo (e, geralmente, de vários mandatos presidenciais), garantir o foco do CdG não é uma tarefa simples. Uma opção a ser considerada é a formação de amplas coalizões com a sociedade civil e o setor privado, de modo a manter a pressão e os incentivos para a obtenção de resultados, mesmo com a mudança das equipes de CdG. Por sua vez, a formalização por lei de determinados processos-chave de planejamento, coordenação e monitoramento pode contribuir para a institucionalização, como aconteceu nos Estados Unidos com a Lei de Desempenho e Resultados, de 1993, e sua atualização em 2010, que consolidou determinadas práticas de gestão lideradas pelo

¹⁴ As unidades de entrega (*delivery units*) são equipes pequenas, empoderadas e de alto nível técnico, encarregadas de apoiar a realização de prioridades transversais (consulte Lafuente e González, 2018).

CdG apesar das mudanças no governo. Por fim, pode-se estabelecer uma exigência de que, no processo de elaboração de políticas, os ministérios e os órgãos adotem uma perspectiva de “sistemas” (consulte o Quadro 1). Isso também “tira o peso” da função do CdG de intervir em várias áreas de política, pois transfere a obrigação de adotar uma abordagem integrada para as próprias entidades.

► QUADRO 1.

Elaboração de políticas a partir da perspectiva do cidadão, com uma abordagem de “sistemas”

O Centro de Governança (CdG) pode promover uma abordagem de “sistemas” para a elaboração de políticas, com base em informações detalhadas sobre a perspectiva do beneficiário. Essa abordagem está ganhando popularidade em áreas de políticas multidimensionais, nas quais o impacto sobre indivíduos ou comunidades depende de vários fatores que precisam ser abordados de forma holística. Vários campos da política social apresentam essa característica; um deles, conforme discutido na seção 2, é o desenvolvimento da primeira infância (DPI).^a Nesse sentido, um estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) postula que as análises de políticas de DPI geralmente têm sido programáticas (qual é o impacto do programa X sobre a variável Y no desenvolvimento infantil?), enquanto a abordagem de sistemas envolve a compreensão de como diferentes abordagens (saúde, educação, proteção social etc.) de diferentes níveis de governo interagem para criar resultados (Kagan *et al.*, 2016). Portanto, em vez de planejar intervenções específicas, a mudança deve ser abordada de forma sistêmica, considerando como cada iniciativa interage com as outras (OECD, 2017a).

Essa opção implica deixar de lado as responsabilidades institucionais e pensar na questão a partir das necessidades do beneficiário. Na primeira infância, por exemplo, uma análise recente do governo do Reino Unido

(continua na próxima página)

Quadro 1 (continuação)

constatou que a variedade de programas e serviços existentes exige que os pais naveguem em uma complexa rede de serviços implementados por diferentes ministérios (Whitehead, 2021). Em outras palavras, a oferta é projetada a partir da conveniência ou da perspectiva das instituições implementadoras e não da experiência real daqueles que usam os serviços.^b Além disso, a oferta é a soma de iniciativas sucessivas promovidas por diferentes entidades ao longo dos anos e não reflete um projeto que leve em conta a abrangência e as interconexões da DPI. Portanto, pode haver lacunas na cobertura dos serviços, duplicação de tarefas, suposições irrealistas e outras consequências que reduzem o impacto das intervenções. “Mapear” a experiência real do usuário permite, então, repensar a oferta programática existente em sua integralidade.

Uma alternativa com certas semelhanças, pelo fato de ter uma perspectiva holística, consiste nas abordagens de “impacto coletivo” ou “baseadas nos locais”. Essas abordagens buscam combinar as intervenções de diferentes entidades para tratar de desafios sociais complexos e multicausais, geralmente em uma área geográfica definida, de forma integrada (Crew, 2020). Por exemplo, os *Performance Partnership Pilots* (P3) para “jovens desconectados”, nos Estados Unidos, proporcionam aos tomadores de decisão locais maior flexibilidade para implementar e integrar os vários programas e serviços financiados por diferentes órgãos públicos para adolescentes que estão fora da escola e não trabalham (Lester, 2016). Da mesma forma, várias iniciativas voltadas para a primeira infância em situação de maior risco (como o *Sure Start*, no Reino Unido, ou o *Promise Neighborhoods*, em diferentes cidades dos EUA) visam coordenar várias intervenções (saúde, educação, moradia, desenvolvimento comunitário etc.) nas áreas mais carentes, a fim de garantir um “impacto coletivo” nos primeiros anos de vida. Um exemplo a ser destacado na América Latina e no Caribe (ALC) pode ser o Programa de Renovação Comunitária (*Community Renewal Programme*), da Jamaica, uma intervenção integrada e multinível implementada em 100 áreas vulneráveis do país, com intervenções voltadas para o crescimento econômico, a transformação física e social, a segurança e o desenvolvimento dos jovens. Devido à sua natureza transversal, o programa é coordenado pelo CdG (Instituto de Planejamento).

(continua na próxima página)

Quadro 1 (continuação)

As abordagens sistêmicas apresentam seus próprios desafios de implementação, que correspondem à organização Setorial do setor público. Em primeiro lugar, é mais fácil mapear a experiência dos beneficiários do que realmente reformular a oferta de serviços do zero. Na prática, as organizações e os programas existentes tendem a perdurar, porque tanto os beneficiários de tais intervenções quanto seus implementadores têm incentivos para defender sua continuidade. Por sua vez, os serviços devem continuar a ser prestados; eles não podem ser interrompidos abruptamente. E, além disso, existem várias razões (divisão do trabalho, gestão orçamentária, responsabilidade política e legal, prestação de contas etc.) que dão sentido à estrutura ministerial “vertical” das administrações públicas. Em segundo lugar, fenômenos como a desigualdade surgem de vários sistemas que interagem entre si. Mesmo que as políticas de DPI sejam revisadas sistemicamente, observa-se que elas também pertencem a (e têm impacto em) outros sistemas. As políticas de licença parental são relevantes para o DPI, mas também para a igualdade de gênero e o mercado de trabalho. Portanto, não é possível determinar essas políticas apenas sob a perspectiva do DPI, pois os outros sistemas em jogo também devem ser considerados. Além disso, as entidades prestadoras de serviços de DPI (por exemplo, centros de saúde) também fornecem outros serviços; portanto, é parcial analisar apenas sua contribuição específica para o “sistema DPI”. Por fim, pode haver um desafio em termos de avaliação dessas políticas integradas, pois pode ser mais difícil isolar o efeito específico de cada uma das intervenções que as compõem.

^a Em outro extremo da vida, o envelhecimento também é uma questão multidimensional, envolvendo numerosas e variadas disciplinas e áreas de políticas: atendimento médico, nutrição, moradia, socialização, aprendizagem ao longo da vida, mobilidade etc. (OCDE, 2017a).

^b Uma variação desta opção é analisar o “sistema” sob a perspectiva dos prestadores de serviços. Por exemplo, o governo do Reino Unido realizou o exercício de repensar o sistema educacional a partir da perspectiva dos professores e descobriu que havia uma complexa rede de serviços, informações e exigências do governo central, do governo local e de outros atores que dificultavam a priorização das tarefas docentes (Hope e Knight, 2021). A reformulação adotada com base nesse diagnóstico possibilitou, por exemplo, reduzir o número de candidatos que desistem antes de se tornarem professores.

Em alguns casos, o impulso inicial do CdG pode ser sustentado por um ministério setorial coordenador. Na Argentina, a chefia de Gabinete de Ministros estabeleceu em 2016 uma mesa interministerial para abordar os problemas dos jovens em situação de vulnerabilidade e estabeleceu a prioridade desta temática na agenda presidencial. Como uma de suas linhas de trabalho, em 2017 foi formulado o Plano Nacional de Prevenção da Gravidez Indesejada na Adolescência (Plano ENIA), coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, com a inclusão de ações do Ministério do Desenvolvimento Social, Saúde e Educação, bem como dos governos provinciais. Embora o Chefe de Gabinete tenha posteriormente descontinuado a sua função na formação de gabinetes setoriais, o Plano ENIA seguiu seu curso, mesmo após a mudança de governo no final de 2019. A participação consultiva ativa de atores externos (organizações internacionais, ONGs etc.) pode ter sido um fator que contribuiu para a sustentabilidade do Plano. Uma avaliação recente constatou impactos positivos do Plano na redução da gravidez na adolescência (Vázquez, 2023).

Uma inovação importante pode ser o estabelecimento de “responsabilidade coletiva” para a realização de objetivos transversais. Normalmente, as estratégias integradas definem metas que correspondem às diferentes entidades. No entanto, determinar quem é responsável por atingir a meta global é um desafio. A opção mais comum é que a responsabilidade principal seja de um ministério, mas isso tende a desestimular a colaboração de outras entidades, que, nessas circunstâncias, têm menos incentivo para se coordenar. A Nova Zelândia adotou uma nova abordagem para 10 prioridades transversais, várias delas no campo da política social (aumento da escolaridade na primeira infância, aumento da conclusão do ensino médio, redução do desemprego de longo prazo etc.). Neste caso, ficou estabelecido que todos os ministérios participantes teriam uma responsabilidade coletiva pela realização dos objetivos almejados. O governo decidiu publicar as metas e informar regularmente sobre o progresso, a fim de estimular o compromisso dos ministérios.¹⁵ Obviamente, a abordagem

¹⁵ Sempre que o foco está nos *resultados*, que, por definição, não dependem inteiramente das ações do governo, existe o risco de “punir” as entidades por fatores fora de seu controle. A alternativa é concentrar-se em *produtos* que dependem da ação do governo, mas, nesse caso, o risco é fornecer bens ou serviços que não resolvem verdadeiramente os problemas (“fracassos bem-sucedidos”, nos termos de Andrews, 2021). Sempre que possível, uma opção é se concentrar em produtos para os quais existe uma conexão causal comprovada com os resultados (por exemplo, a ligação entre vacinação e imunização), mas essa opção nem sempre está disponível.

apresenta o risco de “punir” as entidades que fizeram um bom trabalho se outras não o fizeram. No entanto, a experiência sugere que, quando o grupo de ministérios é limitado, esse risco é minimizado; de fato, na Nova Zelândia, foram registrados resultados significativos nos objetivos acima mencionados. Em contrapartida, para as metas em que se busca a intervenção de muitos ministérios, o risco aumenta e, portanto, também no caso da Nova Zelândia, os resultados foram menos destacados (Scott e Boyd, 2017). Além disso, o CdG atuou como coordenador ou facilitador nos grupos interministeriais estabelecidos para as dez prioridades já mencionadas, ajudando, assim, a eliminar obstáculos ao trabalho conjunto e a compartilhar informações sobre boas práticas de gestão.

Opção de reforma 3: Orçamento por resultados

Diante dos desafios mencionados anteriormente, uma terceira opção (complementar às anteriores) é estabelecer uma estrutura orçamentária por resultados. Dessa forma, a alocação de recursos funciona como um incentivo para que os ministérios se alinhem ao objetivo transversal priorizado. Um caso de interesse é o Orçamento por Resultados para o Desenvolvimento da Primeira Infância (PpRDIT) do Peru (The Dialogue e UNICEF, 2021). Inicialmente, as metas de resultados foram definidas para 2021 e 2026 e, em seguida, foram determinados os resultados necessários para alcançá-los, de modo que cada resultado tivesse um conjunto de intervenções específicas de diferentes ministérios (buscando a execução conjunta se esses ministérios compartilharem beneficiários ou tiverem objetivos semelhantes ou complementares, por exemplo, se forem oferecidos no mesmo centro). A governança desse processo é de responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento e Inclusão Social (MIDIS), embora em estreita coordenação com o Ministério da Economia e Finanças (MEF), devido à sua função específica, especialização técnica e empoderamento dentro do governo. Esse Ministério, por sua vez, desfrutou de uma estabilidade nas últimas décadas que outras entidades do governo peruano não tiveram; de acordo com um entrevistado, a continuidade dessa equipe técnica foi um fator relevante para possibilitar desenvolvimentos como o orçamento por resultados. (PpR).

O PpR pode contribuir não apenas para alinhar a alocação de recursos com as prioridades do governo, mas também para mudar uma série de práticas de gestão pública. O PpR fornece informações valiosas para os diferentes estágios do ciclo político e orçamentário, incluindo a implementação dos programas (Joyce, 2003; Ho, 2018). Ela pode permitir uma aplicação mais inteligente dos recursos entre as unidades e subunidades organizacionais durante a implementação; incentivar diálogos mais informados sobre o desempenho e as áreas de melhoria; incorporar explicitamente os objetivos de resultados na contratação de serviços; e incentivar a coordenação entre agências para reduzir a duplicação de esforços, entre outras ações possíveis para melhorar a gestão.

Esta opção também não está isenta de desafios e, de fato, sua aplicação efetiva é limitada na região. Em primeiro lugar, exige evidências muito robustas para construir as teorias de mudança dos resultados a serem alcançados. Em outras palavras, é necessário determinar até que ponto as diferentes intervenções contribuem para um objetivo compartilhado a fim de alocar recursos de acordo com essas contribuições. Em contextos em que as evidências são escassas ou contraditórias, fazer essa atribuição não é simples, especialmente para objetivos complexos (como melhorar o DPI, que é um fenômeno multidimensional). Em segundo lugar, e relacionado ao acima exposto, existe um desafio de capacidades, tanto no nível da autoridade orçamentária quanto nos ministérios executores (por exemplo, para criar estruturas lógicas, distinguir resultados de produtos, identificar cadeias causais etc.), portanto, essa pode não ser uma opção viável para administrações mais fracas. Em terceiro lugar, embora os modelos de PpR suponham que as entidades que não estejam contribuindo para a obtenção dos resultados deveriam ser afetadas na próxima alocação orçamentária, trata-se de uma ação politicamente complexa, pois isso pode envolver, por exemplo, retirar financiamento de programas populares ou que tenham beneficiários bem organizados. Também é complexo do ponto de vista “conceitual”, pois implica a suposição de que a identificação das relações causais entre recursos, atividades e resultados é facilmente identificada com antecedência. Portanto, na prática, isso geralmente não se aplica da



Em contextos em que as evidências são escassas ou contraditórias, fazer essa atribuição não é simples, especialmente para objetivos complexos (como melhorar o DPI, que é um fenômeno multidimensional).

forma indicada na teoria. Portanto, na área infantil, apenas o caso peruano apresenta um orçamento integrado (The Dialogue e UNICEF, 2021).¹⁶

3.2. Expandir a informação para estimular a coordenação

Opção de reforma 4: Sistema de informações integrado

Um possível mecanismo para favorecer a coordenação e reduzir a necessidade de monitorar os serviços prestados consiste em identificar de forma precisa os requisitos de cada beneficiário e, deste modo, poder orientar as ações de cada entidade. Os principais serviços para lidar com a desigualdade são mais úteis para alguns beneficiários do que para outros, dependendo do serviço e das diversas situações dos destinatários. A incerteza em relação a essa heterogeneidade enfraquece a coordenação, pois os atores não têm informações suficientes para alocar recursos entre si. A incerteza pode ser superada graças ao julgamento e descrição dos fornecedores. No entanto, se o treinamento for fraco e o ambiente fiduciário não permitir a delegação de poder discricionário, essa solução será difícil. Outra alternativa consiste em coletar informações sistemáticas sobre cada beneficiário. Os Sistemas Integrados de Informações Sociais (SIIS), que reúnem vários bancos de dados, já estão amplamente desenvolvidos na região. Esses sistemas estão orientados à segmentação e identificação de beneficiários, acompanhamento, monitoramento e avaliação de intervenções, entre outras tarefas (Azevedo, Bouillion e Irarrázaval, 2011). Por sua vez, eles oferecem uma perspectiva multidimensional do universo das pessoas, que incluem. Uma entidade coordenadora poderia indicar aos diferentes ministérios e órgãos quais ações são necessárias para cada indivíduo ou família, e em que sequência,

¹⁶ Isso não inclui os casos em que se identificam as despesas orçamentais destinadas à infância (por exemplo, para a Argentina, UNICEF e ONP, 2019) mas em que a atribuição orçamental se realiza, de modo tradicional, por entidade e não por uma finalidade ou um resultado partilhado.

de acordo com suas necessidades específicas. Dessa forma, informações de qualidade e em tempo hábil sobre os beneficiários ajudariam na abrangência das intervenções sociais no momento de sua execução.

Um exemplo a ser destacado é o dos sistemas de monitoramento nominais nas políticas para a primeira infância. Na Colômbia, o Sistema de Acompanhamento Integral do Desenvolvimento da Primeira Infância (SSDIPI), anteriormente conhecido como Sistema de Acompanhamento Criança a Criança, é construído usando informações das diferentes intervenções que compõem a Rota de Atendimento Integral que cada criança deve receber, conforme definido pela Comissão Intersectorial para a Primeira Infância. Isso permite, por exemplo, detectar se um determinado serviço ainda não foi entregue conforme planejado, o que gera um alerta oportuno. Enquanto isso, o Ministério da Primeira Infância (2014-19) da Província de Salta, Argentina, implementou um painel de controle destinado a medir variáveis pré-natais, habilidades parentais e desenvolvimento infantil (habilidades de comunicação, socioindividual, motora, de resolução de problemas), detalhando que tipo de ações eram necessárias para cada caso (visitas de agentes de saúde, oficinas parentais para pais, atividades de treinamento personalizado para crianças etc.). Assim, em sua função de coordenação, o Ministério da Primeira Infância procurou orientar os ministérios implementadores para maximizar o impacto de suas respectivas ações. Fora da política social, nos últimos anos, vários países avançaram na definição de estratégias ou políticas nacionais de dados, com um órgão governamental (*Chief Data Officers* ou similares), para promover a interoperabilidade de informações entre diferentes agências

Essa opção apresenta desafios na coleta regular de informações e na capacidade real de utilizá-las na tomada de decisões e na implementação das intervenções. Em primeiro lugar, para que o painel permita a coordenação e o monitoramento, é necessária uma atualização contínua das informações. Isso pode ser alcançado se diferentes entidades prestadoras de serviços compartilharem os dados que cada um gera ou coleta no mesmo sistema, desde que os recursos tecnológicos e as estruturas institucionais estejam em vigor para permitir

essa interoperabilidade.¹⁷ Nesse sentido, a reforma complementa algumas das outras possibilidades de reforma mencionadas anteriormente, como a reforma do CdG. Além disso, no caso de informações mais avançadas, como as coletadas em Salta, isso implica visitas periódicas às residências, com os custos e as complexidades associados, especialmente em áreas afastadas ou remotas. No entanto, os custos dessa coleta podem ser menores do que os da contratação de prestadores de serviços de alta capacidade e da concessão de ampla flexibilidade na alocação de diferentes benefícios às famílias, de acordo com suas necessidades. Em segundo lugar, o órgão de coordenação que administra o painel deve ter a capacidade real de orientar as ações dos ministérios executores de acordo com as necessidades identificadas pelo monitoramento. Considerando os desafios de coordenação discutidos na primeira opção de reforma, essa pode ser uma grande dificuldade, já que esses ministérios (Educação, Saúde etc.) administram os seus próprios recursos de acordo com sua priorização institucional, enquanto os órgãos de coordenação geralmente não têm capacidade de execução direta. Essa tensão, entre os imperativos setoriais tradicionais da organização pública e as demandas dos desafios multidimensionais e complexos da desigualdade, se repete em todas as opções estratégicas.

Opção de reforma 5: Integração da prestação de serviços

A fragmentação de programas e serviços representa um desafio em termos de informação também para os cidadãos. Conforme indicado anteriormente, a multiplicação de serviços sociais prestados por diferentes entidades, com seus próprios requisitos de elegibilidade variados, desafia os usuários e beneficiários a percorrer um labirinto burocrático complexo. Esse “ônus administrativo” (Herd e Moynihan, 2018) que os Estados impõem aos cidadãos pode limitar a eficácia e o impacto das intervenções. A redução dos custos de informação para os cidadãos ou a simplificação das informações necessárias para acessar os programas parece,

¹⁷ Mesmo sob a suposição de que o Estado tenha identificado e registrado efetivamente todos os prestadores. De acordo com alguns entrevistados, esse nem sempre é o caso dos serviços de alimentação, de primeira infância, etc. Cabe observar que, em alguns casos, os governos monitoram um conjunto restrito de indicadores, argumentando que isso lhes permite chegar mais perto da meta mais substancial de interesse. Por exemplo, na Escócia, a conformidade das crianças com os exames odontológicos foi monitorada como um indicador *proxy* das práticas parentais (OECD, 2017a).

portanto, uma maneira promissora de melhorar as interações entre os prestadores sociais e os beneficiários. Ainda mais quando esses encargos administrativos geralmente recaem sobre os indivíduos e as famílias mais desfavorecidos. (Auyero, 2012).



Como nem todos os centros podem incluir todas as especializações e disciplinas necessárias (por exemplo, em áreas rurais), esses hubs funcionam conectados entre si na rede.

Uma opção para atenuar essa carga de informações consiste na prestação de diferentes serviços sociais em centros integrados. Em primeiro lugar, esses espaços podem facilitar o acesso dos beneficiários aos serviços, minimizando a carga de informações necessárias. Em segundo lugar, eles também permitem a troca de dados entre os prestadores dos diferentes serviços, graças ao fato destes últimos estarem reunidos em um mesmo centro. Dessa forma, a situação de cada indivíduo ou família pode ser considerada de forma “holística”, levando em conta a multiplicidade de dimensões que afetam seu bem-estar, em vez de recorrer a intervenções fragmentadas que consideram apenas uma perspectiva setorial ou disciplinar. Por exemplo, na área infantil, o governo do Reino Unido promove uma abordagem de *hubs* (virtuais e físicos) para conectar os pais a uma variedade de serviços que seus filhos devem receber nos primeiros anos de vida (registro civil, saúde, educação etc.), bem como para fornecer aconselhamento integral (UK Department for Education, 2021). Por sua vez, como nem todos os centros podem incluir todas as especializações e disciplinas necessárias (por exemplo, em áreas rurais), esses *hubs* funcionam conectados entre si na rede.

Vários fatores parecem influenciar a probabilidade de uma verdadeira integração de serviços. Nos centros de educação de primeira infância, por exemplo, diversos fatores foram identificados como contribuintes para a implementação eficaz (Ionescu, Trikić e Pinto, 2019): a existência de uma visão compartilhada das metas a serem alcançadas; liderança identificável para implementar essa visão; preparação da equipe (que pode incluir competências profissionais compartilhadas); o tipo de serviços a serem integrados, em resposta às demandas reais da população; protocolos de comunicação e compartilhamento de informações entre as áreas participantes; e a capacidade de alocar recursos de forma integrada. Evidentemente, o alinhamento de tais fatores parece exigir um impulso do CdG para gerar incentivos entre as áreas participantes.

No entanto, várias experiências com esses centros apresentaram dificuldades (Bernal, 2015), o que sugere a necessidade de esclarecer sua organização e funções.¹⁸ Em primeiro lugar, a integração enfrenta os desafios de reunir os serviços prestados por entidades que têm seus próprios objetivos e recursos e, portanto, pouco incentivo para entregá-los a iniciativas que não estão sob sua égide. Em segundo lugar, conforme apontado por um entrevistado, se os centros se tornarem a única interface para os beneficiários, com uma série de serviços sociais, eles poderão ficar sobrecarregados e ineficazes. Por exemplo, se esses centros devem receber as famílias, diagnosticar de quais serviços específicos elas precisam, intervir se necessário ou encaminhá-las a outros serviços e garantir que recebam o atendimento adequado etc., é possível que a cadeia de serviços falhe em algum momento. Por sua vez, como outro entrevistado destacou, como a grande maioria das crianças já frequenta escolas e hospitais, vale a pena perguntar em quais contextos esses centros fazem a diferença e não acrescentam custos adicionais (tanto em termos de despesas de capital para a construção desses espaços quanto em termos de recursos humanos); se eles podem ser mais úteis, por exemplo, se forem voltados especificamente para crianças em situação de vulnerabilidade que ainda não frequentam a escola, como é o caso dos Centros de Primeira Infância para crianças de 0 a 4 anos na Cidade de Buenos Aires (UNICEF, FLACSO e CIPPEC, 2016).

¹⁸ Um grande número de países da América Latina e do Caribe estabeleceu centros infantis que, com diferentes características, visam o desenvolvimento holístico das crianças (Aulicino e Díaz Langou, 2015; Araujo, López Boo e Puyana, 2013). No entanto, a maioria desses espaços é administrada por uma única instituição (geralmente Ministérios de Desenvolvimento Humano ou entidades similares) e as sinergias intersetoriais são limitadas. Um estudo de caso aprofundado realizado em Buenos Aires revela que os encaminhamentos e as trocas de informações entre esses centros e as entidades de saúde e educação existem, mas ocorrem por meio de iniciativas individuais e não devido a uma política sistemática de integração de serviços (UNICEF, FLACSO e CIPPEC, 2016).

3.3.

Alterar os incentivos dos prestadores de serviços

Opção de reforma 6: Pagamento por resultados

Um mecanismo conhecido para modificar os incentivos dos prestadores de serviços é vincular seu financiamento ao bom desempenho de suas tarefas.

Na região, uma intervenção projetada com incentivos de desempenho e impactos positivos na saúde infantil é o Plano Nacer (mais tarde chamado de Plano Sumar) da Argentina (Cortez *et al.*, 2012; Gertler, Giovagnoli e Martínez, 2014). O Plano incluiu esses tipos de incentivos em dois níveis:

- em transferências do Estado federal para os governos provinciais, com base no cumprimento de metas acordadas entre as duas jurisdições, incluindo indicadores de produto (como o número de pessoas atendidas) e indicadores de resultados (como a porcentagem de crianças nascidas com baixo peso);
- nas transferências aos prestadores de saúde (hospitais, clínicas etc.), com base na prestação de serviços que atinjam padrões de qualidade suficientes. É importante observar que os provedores têm uma flexibilidade significativa para usar os recursos em diferentes áreas que consideram prioritárias.

Nos últimos anos, os Bônus de Impacto Social (BIS) e a contratação de serviços de acordo com os “resultados sociais” para a prestação de serviços por organizações privadas ou da sociedade civil ganharam destaque. Nesse tipo de contrato ou acordo, o financiamento não está vinculado ao cumprimento de determinadas atividades ou ao número de pessoas abrangidas, mas exclusivamente à realização de objetivos de resultado ou impacto (Beeck Center, 2016). Dessa forma, alguns problemas de incentivo mencionados na seção 1 são resolvidos, pois o desempenho dos provedores é orientado para a obtenção de resultados (eles somente são pagos por eles), e não para os insumos usados e os produtos gerados

para alcançá-los (que devem ser adquiridos pelos próprios prestadores). Portanto, o capital para financiar o serviço deve ser obtido pelos prestadores, geralmente através de investimento privado ou, em alguns casos, de entidades multilaterais. Em nível mundial, os exemplos incluem programas de treinamento profissional que vinculam o financiamento ao número de beneficiários que realmente obtêm e mantêm empregos; programas de reengajamento de jovens com base em metas de conclusão escolar; ou programas de bem-estar infantil com metas como o período de tempo até que a criança em trânsito encontre um lar permanente. Na América Latina, os BIS já foram implementados ou estão em fase de formulação na Argentina, Chile, Colômbia, México e Peru (Agusti Strid e Ronicle, 2021). Por exemplo, o BIS Empleado Futuro (Empregando o Futuro) na Colômbia, implementado em 2017, obteve resultados positivos e sustentados ao longo do tempo, melhorando a probabilidade de que os jovens tenham acesso a um emprego formal (Casas *et al.*, 2021). Em setores como o de serviços de primeira infância, na qual os prestadores privados e da sociedade civil geralmente desempenham um papel de destaque, esses mecanismos podem ser uma opção mais promissora do que em setores em que a provisão estatal está mais estabelecida (Gustafsson-Wright e Gardiner, 2016).

Esses mecanismos podem incentivar a prestação de serviços de maior qualidade e o foco nos resultados, mas é fundamental abordar os desafios e os riscos de sua implementação. Em primeiro lugar, existe o desafio de concretizar efetivamente os resultados de interesse em metas e indicadores quantificáveis;¹⁹ para certos serviços, que exigem um tratamento integrado e personalizado de cada caso (por exemplo, o de adolescentes em risco), tentar isso pode ser problemático ou até contraproducente (Lowe e Wilson, 2016). Em segundo lugar, a viabilidade real e os custos de coleta, análise, validação e auditoria periódica de informações de desempenho devem ser considerados. Em terceiro lugar, é indispensável abordar e mitigar possíveis incentivos perversos; por exemplo, que os prestadores de serviços se concentrem nos casos mais simples, em vez de se concentrarem naqueles que mais precisam

¹⁹ Conforme discutido anteriormente na opção de reforma 2, devem ser consideradas as respectivas vantagens e desvantagens do uso de indicadores de produtos ou resultados. O Plano Nacer combina os dois tipos de indicadores.



Em organizações com níveis muito baixos de desempenho, existem evidências de que a definição de metas pode servir para elevar os padrões mínimos de desempenho e a qualidade dos serviços.

(*creaming*), para que assim seja mais viável o cumprimento da meta. Desencorajar esse comportamento exige sistemas de verificação robustos. Por fim, vale a pena perguntar se é realmente possível fazer cumprir os contratos: o que acontece se um fornecedor deixar de operar por não receber financiamento? Existem prestadores alternativos? Ou os beneficiários seriam privados do serviço? Isso pode ser particularmente delicado em áreas com populações mais carentes, onde não existe uma variedade de prestadores em potencial (Berlinsky e Schady, 2015). Por sua vez, o lento progresso do BIS sugere que esses bônus enfrentam desafios de escala para realmente atrair o interesse dos investidores e garantir o capital inicial.

Em sentido mais geral, é importante entender em quais contextos o uso de metas de desempenho com incentivos associados é mais adequado.

Em organizações com funcionamento aceitável, a definição de metas quantitativas pode dissuadir a inovação e a busca da excelência e, deste modo, fomentar uma cultura de cumprimento “formal” de metas ou para, simplesmente, satisfazer o limite exigido. Porém, em organizações com níveis muito baixos de desempenho, existem evidências de que a definição de metas pode servir para elevar os padrões mínimos de desempenho e a qualidade dos serviços (Davies, Atkins e Sodhi, 2021). Portanto, essa opção exige a consideração do tipo de organização na qual o pagamento por resultados seria aplicado.

Opção de reforma 7: Foco na motivação dos prestadores

Uma opção alternativa é selecionar fornecedores que já tenham incentivos alinhados com os da intervenção, tanto em nível organizacional quanto individual.

Se o serviço for prestado por uma organização não governamental, alguns prestadores já podem ter (por sua própria missão institucional) o incentivo de maximizar o impacto para os beneficiários, em vez de lucrar para si mesmos (Salamon, 2002; Banco Mundial, 2004). Assim, seria de se esperar que, *a priori*, uma organização comunitária estivesse melhor alinhada, pelo menos nesse aspecto, do que uma organização com fins lucrativos. Se o serviço for prestado por uma agência estatal, o foco pode ser a motivação de seus funcionários. Deste modo, nos processos de treinamento e contratação, esses órgãos

devem priorizar a seleção de candidatos com valores que coincidam com o serviço público. Elas também devem incorporar essa prioridade à gestão de equipe, com políticas que incentivem a participação dos funcionários e promovam incentivos intrínsecos à tarefa (Ritz, Brewer e Neumann, 2016).

No entanto, os desafios dessa opção podem ser ainda maiores do que os de outras alternativas. Em primeiro lugar, pode ser difícil distinguir entre organizações “verdadeiramente” comunitárias, comprometidas com a missão do programa, e aquelas criadas para acessar contratos governamentais. Em segundo lugar, mesmo que as organizações “corretas” sejam identificadas em termos de motivação, elas podem carecer de outros atributos fundamentais, como as competências de gestão para implementar o programa; não se trata apenas de motivação, mas também de capacidade. Pode acontecer que o sistema educativo não “produza” diretamente um número suficiente de pessoas com as habilidades necessárias. Por fim, a equipe do serviço público geralmente é rígida, portanto, não é fácil iniciar um processo de recrutamento do zero para implementar uma intervenção com funcionários públicos *ad hoc*. Portanto, é mais provável que os funcionários públicos existentes tenham que ser motivados pelas regras de serviço público existentes.

Opção de reforma 8: [Envolvimento dos beneficiários](#)

O monitoramento e a responsabilidade externos podem ser uma opção adequada, especialmente para serviços nos quais o monitoramento interno é mais complexo. Conforme discutido na seção 2, existem serviços sociais cuja observação e acompanhamento pela administração central é difícil; por exemplo, o que acontece na relação entre um médico e seu paciente, ou entre cuidadores infantis e crianças. Nesses casos, a capacitação e o empoderamento dos usuários do serviço (ou de suas famílias) podem permitir a responsabilização externa que alinha os incentivos dos prestadores. Isso é o que tem sido chamado de “caminho curto para a prestação de contas” (Banco Mundial, 2004), que vai diretamente dos beneficiários aos prestadores, sem passar pela

administração pública.²⁰ Poderia até mesmo ir além e envolver os usuários na cocriação de intervenções, como é o caso das Coalizões de Pais e Filhos em Manitoba, Canadá, que reúnem pais com educadores, profissionais de saúde e organizações comunitárias para desenvolver intervenções na primeira infância. Esse caminho é especialmente importante em questões como o DPI, em cujo caso as famílias são tão importantes quanto as próprias intervenções estatais para a conquista das metas.

Obviamente, nem todos os usuários têm a mesma capacidade de se envolver e exigir serviços de qualidade. É possível que, nas áreas mais vulneráveis, os destinatários tenham menos recursos para exigir uma prestação de contas adequada aos prestadores. Além disso, o nível variável de envolvimento implica que a amostra de pessoas que participam dessas instâncias pode não ser representativa da população geral de beneficiários, o que pode levar a vieses difíceis de identificar e mitigar. Portanto, a ação do Estado para “nivelar o campo de atuação” entre beneficiários e prestadores parece ser indispensável nesses casos, por exemplo, através do fornecimento de informações acessíveis sobre o desempenho de diferentes prestadores, o que amplia o número e a representatividade dos beneficiários que fazem sua voz ser ouvida (consultar a opção de reforma 12).

Opção de reforma 9: Cadeias de implementação simplificadas

Conforme descrito na seção 2, as cadeias de entrega com múltiplos atores costumam gerar maiores desafios de implantação; portanto, sempre que possível, deve-se tentar simplificá-las. Várias intervenções de políticas sociais (por exemplo em relação aos cuidados, desenvolvimento local, habitação etc.) geralmente envolvem vários ministérios, níveis de governo e organizações não estatais. O número de atores e vínculos envolvidos e a probabilidade de discrepâncias entre eles aumentam a probabilidade de falhas na implementação. Assim, uma alternativa consiste em subsidiar a demanda sem buscar organizar a oferta: através de transferências monetárias, *vouchers* ou mecanismos similares, os Estados

²⁰ A descentralização da implementação a níveis locais de governo poderia facilitar a prestação de contas externa, mas, como Keefer e Khemani (2005) apontam, isso só acontece se os eleitores considerarem a qualidade dos serviços em suas decisões de voto. Se outras considerações (polarização social, clientelismo, etc.) tiverem precedência, essa suposição não será verdadeira.

poderiam assegurar que todos os beneficiários tenham os recursos para procurar, por sua conta, a prestação dos serviços. Do ponto de vista do estado, a habilidade de implementação necessária é muito menos exigente.

De qualquer forma, esta opção só seria viável para determinados objetivos e em determinados contextos.

Pode não haver oferta suficiente de serviços por parte de fornecedores não governamentais, ou esses fornecedores não estarem corretamente alinhados com os objetivos e valores que se busca impulsionar, ou ainda que careçam de capacidade para prestar serviços de qualidade. Nessas situações, a garantia da demanda não seria suficiente para gerar uma oferta adequada. Obviamente, essa análise deve ser realizada caso a caso e de acordo com o objetivo que se busca alcançar. Por sua vez, essa opção de reforma pode dificultar a estimativa da necessidade real de serviços (por exemplo, para prever a proporção de pais que optarão por um determinado tipo de oferta educacional), levando a uma subestimação ou superestimação da demanda real.



Em determinados contextos, uma alternativa é subsidiar a demanda sem procurar organizar a oferta.

3.4. Expandir as informações para melhorar a prestação de serviços

Opção de reforma 10: Sistema de monitoramento reforçado

Vinculada a várias opções anteriores (especialmente a opção 4), a melhoria dos sistemas de informação e monitoramento pode contribuir para a presença de serviços de maior qualidade. Algumas das opções anteriores, como o estabelecimento de incentivos de desempenho para os prestadores, exigem sistemas de informação que permitam o monitoramento e a avaliação do desempenho. Esses sistemas fortalecidos também possibilitam a intervenção rápida quando surgem desvios no desempenho, de modo a realizar correções e ajustes. Em setores como o da Educação, por exemplo, a digitalização dos registros de frequência escolar permite a detecção precoce de possíveis desistências em comparação com

os registros tradicionais em papel. Por sua vez, existem evidências de que fornecer aos líderes escolares informações sobre o desempenho de sua escola, mesmo sem incentivos adicionais, aumenta o uso de dados para a gestão e impacta o desempenho de seus alunos nos testes (de Hoyos, Ganimian e Holland, 2019). Embora a opção 4 tenha destacado o papel das informações na facilitação da coordenação, esta opção destaca sua contribuição mais direta para a otimização da qualidade.

No entanto, a mera existência de informações muitas vezes não é suficiente: ela deve ser acompanhada de rotinas sistemáticas para análise e uso dos dados. Para continuar com o exemplo dos diretores escolares, verificou-se que se, além de fornecer informações, eles forem treinados em técnicas gerenciais (como a formulação de planos de melhoria e como monitorá-los etc.), o impacto sobre o desempenho será ainda maior (de Hoyos, Ganimian e Holland, 2020). Além de fortalecer o monitoramento dos próprios prestadores, o monitoramento central deve ser fortalecido, tanto para disseminar boas práticas como para assegurar a prestação de contas interna que traga consigo certas consequências caso o desempenho seja inferior ao esperado. Desta forma, é gerado um incentivo poderoso sobre os prestadores. Os modelos de gestão orientados para a entrega (*delivery*) baseiam-se principalmente nestas rotinas sistemáticas de seguimento desde o CdG, e na região existem aplicações relevantes em questões de política social, como a melhoria do desempenho educativo no Estado de Pernambuco, Brasil (ver Quadro 2).

► QUADRO 2.

Monitoramento fortalecido para a melhoria educacional em Pernambuco, Brasil

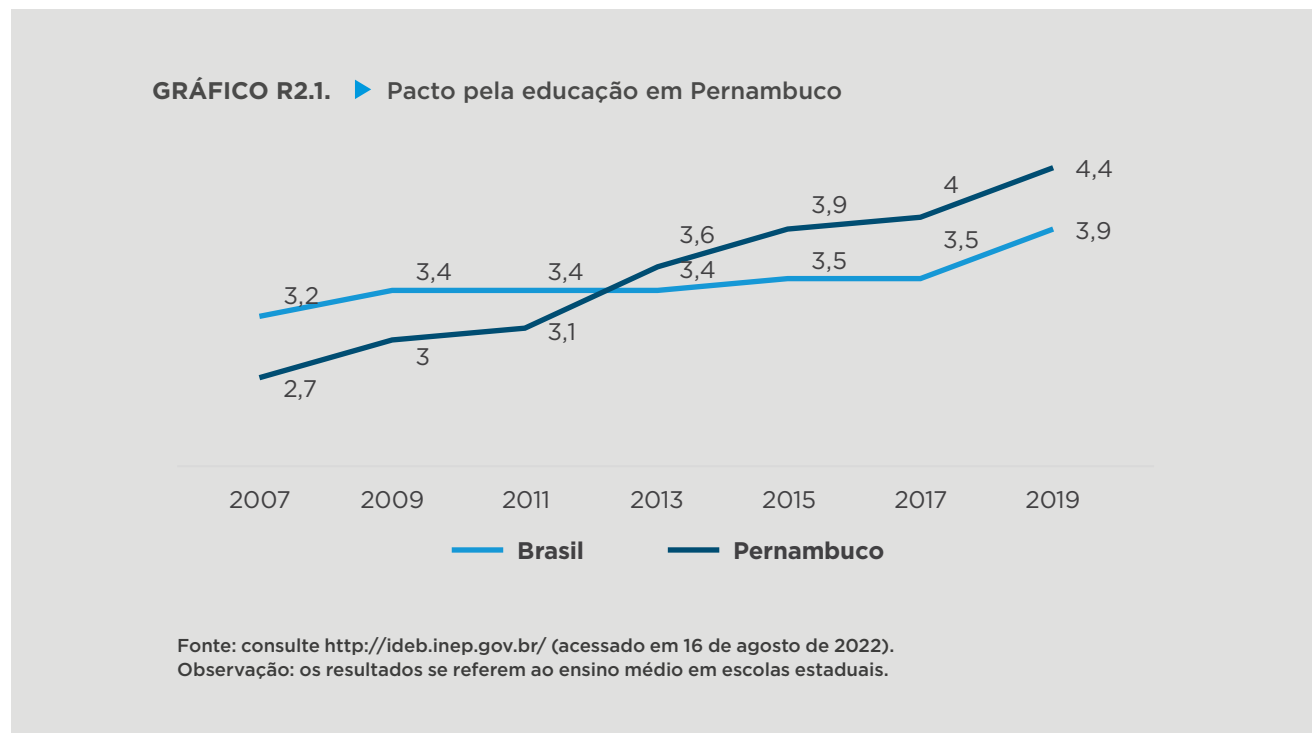
Em 2008, o governo do estado de Pernambuco adotou um modelo de gestão baseado na definição de prioridades e metas mensuráveis; no alinhamento de recursos por trás dessas prioridades, e no acompanhamento intensivo dos avanços, com intervenção do CdG para desbloquear obstáculos e descomprimir gargalos (Alessandro, Lafuente e Shostak, 2014; Lafuente e González, 2018). A partir de 2011, a melhoria da educação passou a ser uma das três principais prioridades do governo estadual. Para direcioná-la, foi apresentado o Pacto pela Educação, que incluía reformas setoriais de políticas públicas e também reforçava o monitoramento do CdG.

A Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) era a encarregada de monitorar, junto à Secretaria de Educação, um leque de métricas de processos, produtos e resultados, com a finalidade de detectar as escolas com baixo desempenho e orientar os esforços de melhoria para elas com base em evidências oportunas. A SEPLAG também montou uma equipe específica (os Núcleos de Gestão por Resultados, uma unidade de compliance com cerca de 10 profissionais), dedicada a apoiar as equipes de educação na adoção de soluções de gestão e na resolução de gargalos de desempenho.

Vários indicadores educacionais mostraram melhorias rápidas. Em termos de evasão no ensino fundamental, em quatro anos, Pernambuco passou da 18ª posição entre os 27 estados brasileiros para a terceira menor taxa de evasão. Em termos de desempenho dos alunos, passou de um desempenho persistentemente inferior à média nacional em testes padronizados nacionais para um dos estados com melhor desempenho e até mesmo registrando o melhor desempenho em determinados anos do ensino médio (consulte o Gráfico R2.1).

(continua na próxima página)

Quadro 2 (continuação)



Os desafios dessa opção estão relacionados às capacidades e custos de geração e compartilhamento de informações de qualidade e à existência de processos gerenciais para colocá-las em uso. Para que o monitoramento seja eficaz, é preciso investir na produção de informações suficientemente atualizadas e desagregadas para que a situação real de cada prestador seja conhecida em todos os momentos e para que intervenções oportunas possam ser realizadas. Isto implica um custo de coleta e digitalização da informação e também de auditoria (visitas ao terreno, *mystery shopping* etc.), sem mencionar os recursos de análise de dados necessários. De acordo com um entrevistado, uma possível mitigação desses custos (especialmente em áreas rurais) é a ativação de agentes comunitários, já presentes no território, que - com algum treinamento e o financiamento necessário - possam coletar informações. Por sua vez, as informações de diferentes fontes devem se tornar interoperáveis. A rápida disseminação das tecnologias de informação e comunicação (*smartphones, tablets, conexões de internet* etc.) reduziu significativamente os custos de geração de informações em relação a alguns anos anteriores. De fato, a própria digitalização dos processos administrativos de execução dos programas permite recorrer a registros

informatizados, tradicionalmente baseados em papel, para sua utilização no monitoramento “em tempo real”. O que pode ser mais complexo é garantir que os processos de gerenciamento estejam em vigor para colocar os dados em uso, com funcionários de alto nível capazes de tomar decisões quando o desempenho for insuficiente. A expansão de *delivery units* tanto no CdG como nos ministérios setoriais pode ser um sinal promissor nesse sentido. O desafio é garantir que as informações apropriadas estejam disponíveis para os principais tomadores de decisão nos respectivos níveis: de forma geral, dados de processos e resultados para os gerentes operacionais e dados de resultados para os tomadores de decisão em nível político.

Opção de reforma 11: Publicação de informações sobre o desempenho e incentivo à concorrência

Se os padrões de desempenho forem estabelecidos e medidos, um passo adicional é abrir essas informações aos cidadãos e, se possível, incentivar a concorrência entre os prestadores. A publicação de informações sobre o desempenho pode levar a melhores decisões por parte dos beneficiários e fornecer um importante incentivo para a melhoria dos serviços. No Reino Unido, país que implementou uma política agressiva de abertura desta informação, utilizando inclusive “tabelas de posições” (*league tables*) de hospitais e escolas de acordo com seu nível de cumprimento de metas, foram registradas evidências de impactos positivos nesses serviços (Bevan e Wilson, 2013; Gaynor, Moreno-Serra e Propper, 2013). Um primeiro mecanismo para esse aprimoramento é a reputação: os prestadores não querem ser vistos como provedores de serviços ruins. Um segundo mecanismo, presente em alguns casos, inclui a possibilidade de os beneficiários escolherem entre diferentes prestadores (por exemplo, através da utilização de *vouchers*). Essa competência, combinada com informações públicas de desempenho, deve servir para obter melhorias nos serviços. De fato, pode ajudar a contornar o dilema entre indicadores de produtos ou resultados discutido anteriormente, se forem definidas metas de resultados e os provedores tiverem flexibilidade suficiente para alcançá-las através dos processos e produtos mais adequados a cada contexto.

Essa opção também apresenta desafios para uma implementação bem-sucedida. Em primeiro lugar, pode enfrentar a resistência dos prestadores, especialmente se eles considerarem que os indicadores de desempenho não refletem adequadamente o seu trabalho ou não abordam características particulares da sua situação. Em determinadas áreas políticas (como a saúde), parece haver mais consenso do que em outras (como os serviços para a primeira infância) quanto aos principais indicadores de desempenho que devem ser usados; portanto, essa opção pode ser mais apropriada para aquelas áreas, mas não para estas. Em segundo lugar, essa alternativa pode gerar um efeito de “segregação” não intencional, com os usuários mais informados se concentrando nos serviços mais bem avaliados e os menos informados nos demais, o que aprofundaria a diferença entre os dois. Portanto, se as informações forem publicadas, a comunicação em massa deverá ser garantida, não atingindo apenas os usuários com melhor acesso a elas. Em terceiro lugar, mesmo quando a publicação das informações melhora o desempenho em um resultado de interesse, elas podem ter efeitos contraproducentes em outros, ao criar incentivos distorcidos nos prestadores. Por exemplo, foi documentado que a publicação do desempenho educacional em nível escolar melhora o desempenho, mas pode incentivar as escolas a não reterem alunos com desempenho inferior para manter a “nata” do corpo discente para medições futuras (Aman, Cilliers e Kaffenberger, 2019). Assim, a melhoria do indicador de desempenho pode ser acompanhada por maiores níveis de evasão escolar. De forma semelhante, no setor de saúde, os prestadores podem priorizar as métricas mais amplamente divulgadas, mas negligenciar outros aspectos da qualidade do atendimento que são menos mensuráveis, mas igualmente relevantes (Propper, Burgess e Gossage, 2008). Portanto, se essa opção for implementada, será essencial abordar uma ampla gama de indicadores de desempenho devido à possibilidade de que exista um “incentivo perverso” para relegar o que não é monitorado (por exemplo, medindo se os prestadores cobriram uma proporção suficiente da população potencial de beneficiários, em vez de selecionar os mais fáceis de atender). Por fim, conforme indicado na opção de reforma 7 (pagamento por desempenho), a disponibilidade efetiva de prestadores alternativos que permitam uma concorrência real também deve ser considerada, o que pode não estar disponível para determinados serviços em todas as áreas. Ou, mesmo que haja vários provedores, mas eles passem a competir por preço em

vez de qualidade, o efeito dos serviços aprimorados não será percebido (Braginski, 2018).

Opção de reforma 12: Certificação de competências e treinamento

Ao contrário de setores como saúde e educação, os “serviços humanos” (cuidado, DPI) geralmente carecem de carreiras e hierarquias bem estabelecidas, mas o Estado pode indicar aos beneficiários quais são as competências da equipe através de mecanismos de certificação.

Um atributo fundamental para a prestação de serviços de qualidade é contar com uma equipe qualificada. Em setores como saúde e educação, há planos de carreira que definem critérios de seleção, mecanismos de avaliação de desempenho, políticas de treinamento e orientação e regras de progressão na carreira. Por outro lado, nos serviços de atendimento e DPI, muitas vezes não existem carreiras bem definidas. De fato, em vários países, predominam as relações de trabalho informais e temporárias nesse campo, com rotatividade frequente, o que dificulta o treinamento adequado e o gerenciamento do desempenho (sem mencionar a desigualdade que elas promovem, especialmente em termos de gênero, já que a grande maioria das pessoas que prestam esses serviços são mulheres). Dada a dificuldade e o custo de estabelecer, pelo menos no curto prazo, escalas semelhantes para os serviços de cuidados, uma alternativa seria o Estado definir e certificar um conjunto de competências essenciais que reflitam o conhecimento e as habilidades necessárias, de modo que as organizações prestadoras possam mostrar aos beneficiários informações sobre suas capacidades organizacionais e humanas. Isso também permitiria o desenvolvimento de instrumentos de treinamento alinhados com a estrutura de competências, a fim de nivelar as disparidades e os pontos fracos identificados nos provedores de determinados serviços (esse treinamento é essencial para que a certificação seja um instrumento realmente eficaz). Na primeira infância, por exemplo, há um crescente consenso regional sobre o que essa estrutura poderia ser (The Dialogue, INN e OEA, 2021).



CAPÍTULO

04

Desafios de gestão nas políticas contra a mudança climática



CAPACIDADES DO ESTADO E QUESTÕES COMPLEXAS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS: COMO ABORDAR AS VULNERABILIDADES
QUE AFETAM O DESENVOLVIMENTO HUMANO

04

Desafios de gestão nas políticas contra a mudança climática.

A mudança climática é geralmente considerada um problema “super difícil de resolver” (ou complexo). Embora existam diversos problemas de políticas públicas que podem ser classificados como *wicked* (desigualdade social, competitividade econômica, crises financeiras, entre outros), a mudança climática aparece como o problema muito difícil de resolver “definitivo” (Neby e Zannakis, 2020). Existem pelo menos cinco razões que justificam essa caracterização:

1. **A mudança climática implica *tradeoffs* significativos entre setores.** Embora o enfrentamento das mudanças climáticas crie cada vez mais oportunidades (consulte o Quadro 3), ele também exige a alocação de custos significativos entre diferentes setores e atores econômicos e sociais, criando assim “vencedores” e “perdedores”. Essa realocação surge como um tema em quase todos os desafios de políticas públicas, mas nunca se destaca de forma tão contundente. Para que um país atinja uma determinada meta de redução de emissão de gases (mitigação), é preciso definir qual proporção da redução virá dos diferentes setores (energia, agricultura, indústria, transporte, habitação etc.), com quais tecnologias a redução será alcançada e quem será responsável pelo pagamento. Evidentemente, cada setor tem o incentivo de transferir os custos para os outros e não os assumir em suas próprias atividades. Portanto, sem um ator capaz de arbitrar este *tradeoff* intersetorial, parece difícil que tais metas possam ser alcançadas. Essa arbitragem também poderia envolver a capacidade de compensar setores ou áreas geográficas (por exemplo, comunidades cuja economia local depende da mineração de carvão) que enfrentarão uma transição para outros tipos de atividades a fim de contribuir para a meta coletiva. O conceito de “transição justa” implica, precisamente, abordar outras dimensões

(desigualdade, pobreza) que poderiam ser afetadas pelos esforços de descarbonização (Delgado, Eguino e Lopes, 2021).

► QUADRO 3.

As oportunidades vislumbradas diante das mudanças climáticas

Embora a análise desta seção se concentre nas dificuldades enfrentadas pela gestão pública na alocação dos custos da transição climática, cabe destacar que, nos últimos anos, com as mudanças tecnológicas, as oportunidades de ação têm se expandido. De fato, em alguns casos, o maior custo de curto prazo é a inação, o que pode reverter os incentivos tradicionais nessa área. Isso inclui a redução significativa do valor das energias limpas. Por exemplo, entre 2010 e 2020, o custo das baterias de lítio caiu quase 90%, e espera-se que, até 2024, carros elétricos possam ser produzidos a preço e com margem semelhantes aos de combustão interna (Bloomberg NEF, 2021). Todas as principais empresas automotivas anunciaram sua intenção de abandonar a venda de carros de combustão interna até 2040. Portanto, os países que não investirem hoje em adequar sua infraestrutura enfrentarão desafios em um futuro não tão distante (embora isso esteja associado ao *tradeoff* intertemporal; ver ponto 2 desta primeira parte do presente capítulo).

Juntamente com as oportunidades derivadas de energias limpas, podem ser mencionadas a criação de novos empregos (com potencial de geração líquida de 15 milhões de empregos “verdes” na ALC até 2030 [Saget, Vogt-Schilb e Luu, 2020]), a convergência entre as políticas de adaptação e a redução das vulnerabilidades de grupos desfavorecidos. Existem também outros benefícios imediatos (ar limpo, menos doenças associadas, etc.) provenientes das iniciativas de mitigação (ver FMI, 2021).

(continua na próxima página)

Quadro 3 (continuação)

Embora essas oportunidades ofereçam o potencial de suavizar os custos da transição climática, também complicam a tarefa de gestão pública da transição. Por um lado, as oportunidades estão em constante evolução. Por outro, elas aparecem em alguns setores e não em outros. Isso tem implicações para a necessidade de melhor coordenação e colaboração (bem como arbitragem) entre os diferentes setores afetados pelas novas tecnologias e, além disso, destaca a importância de adotar práticas flexíveis na elaboração e implementação de políticas.

- 2. Há também um *tradeoff* intertemporal.** Apesar das oportunidades descritas anteriormente, de forma geral, tanto as ações de mitigação quanto as de adaptação (ou seja, as mudanças necessárias para mitigar os impactos das mudanças climáticas) envolvem a aceitação de custos atuais (por exemplo, custos de capital para os investimentos necessários) para evitar ou minimizar custos mais altos no futuro. Existe um consenso de que o efeito econômico líquido das ações de mudança climática é positivo (consultar os estudos do BID para o Peru e a Costa Rica: BID, 2021; Groves *et al.*, 2020), porque o custo da inação seria muito maior,²¹ mas vários dos benefícios aparecem em um horizonte de tempo mais longo do que seus principais custos (NAO, 2020). Obviamente, isso representa um desafio para os governos, que geralmente têm o incentivo de antecipar os benefícios de acordo com o ciclo eleitoral e adiar os custos das políticas.²² Mesmo as burocracias profissionais, que

²¹ Existem vários custos futuros que devem ser considerados. Além dos aspectos estritamente físicos, os países que não se adaptarem à transição enfrentarão atrasos tecnológicos, perdas de receita tributária, redução dos mercados de exportação e “ativos irrecuperáveis” (*stranded assets*) na infraestrutura de longa duração (centrais elétricas baseadas em combustíveis fósseis; jazidas de petróleo, gás e carvão não utilizados; infraestrutura de transmissão elétrica e exploração, transporte e processamento de petróleo, gás e carvão que terão de ser desativados antes do fim de sua vida útil etc.; Bistend *et al.*, 2019).

²² Existem casos em que isso não acontece. Por exemplo, diversos países latino-americanos adotaram regras fiscais que exigem maior economia em períodos de crescimento fiscal, disponibilizando assim esses recursos para possíveis períodos futuros de escassez (que podem recair sobre outros governos). É importante observar que, em questões fiscais, há um incentivo de curto prazo para a criação dessas instituições (melhoria da confiança dos mercados) que não está presente em questões climáticas. Embora possa haver outros mecanismos que motivem os governos a adotar instituições semelhantes no que diz respeito ao clima (por exemplo, motivações de reputação), os incentivos de curto prazo são menores do que no caso da adoção de regras fiscais.

não são regidas pelo ciclo eleitoral, têm interesse em priorizar os benefícios presentes (em termos de programas, orçamento, capacidade de resposta a grupos de interesse setoriais etc.) em detrimento dos benefícios futuros de longo prazo. As políticas que só trazem benefícios a longo prazo apresentam dois desafios para a gestão pública. Por um lado, os incentivos dos funcionários públicos estão mais intimamente ligados aos resultados que eles alcançam em prazos mais curtos. Por outro lado, a própria impossibilidade de obter benefícios no curto prazo reduz as informações disponíveis sobre o desempenho dos funcionários, o que torna o monitoramento mais difícil. Por exemplo, é difícil avaliar o desempenho dos funcionários responsáveis pela adaptação a desastres naturais com baixa probabilidade de ocorrência.

- 3. Trata-se de um desafio multidimensional e transversal.** As políticas contra a mudança climática exigem uma ação coerente de vários ministérios, agências, órgãos reguladores e níveis de governo, além do papel do setor privado e do público em geral. Dentro dos governos, os ministérios do Meio Ambiente, Energia, Transporte, Indústria, Habitação, Ciência e Relações Exteriores, entre outras, executam políticas com impacto climático. No setor privado, as empresas envolvidas na geração de energia, produção agrícola, manufatura, construção, transporte e logística, entre outros, exercem impacto climático. Esses atores geralmente têm incentivos e informações diferentes com relação às dimensões do problema e às políticas adequadas para enfrentá-lo. Embora a mitigação possa ser impulsionada por políticas de preços pontuais, como um imposto sobre a emissão de carbono, mesmo nesses casos existem políticas setoriais de múltiplos ministérios diferentes que são exigidos para acompanhar a reconversão de atividades econômicas (políticas produtivas, trabalhistas, educacionais, etc.); o fomento de novas tecnologias; a adoção de regulamentações pertinentes (de padrões de emissões, tecnológicas, produtivas, de uso do solo, etc.); a concretização de obras para a nova infraestrutura necessária, e a promoção de mudanças de comportamento nos consumidores, entre muitas outras intervenções que devem estar alinhadas e sincronizadas do ponto de vista temporal. Por sua vez, a adaptação costuma demandar a ação dos governos subnacionais, em virtude

das especificidades locais do impacto climático (Worker, 2017). Os governos locais também são fundamentais para os esforços de mitigação, pois geralmente regulam setores como transporte, uso do solo e habitação. Por tudo isso, as metas estabelecidas pelos países exigem uma ação coerente de diferentes atores, que podem ter interesses, mandatos ou perspectivas divergentes sobre o tema. De fato, atualmente, a falta de coerência é um desafio palpável em vários países da ALC, que alocam recursos orçamentários importantes contra a mudança climática (em setores como os de energia, transporte, agricultura, recursos naturais e gestão de desastres), ao mesmo tempo em que transferem recursos ainda maiores para programas e projetos que têm o potencial de agravar o problema climático (Ferro *et al.*, 2020). Essa situação destaca a necessidade urgente de incentivos e mecanismos organizacionais para uma gestão coordenada e colaborativa dos diferentes setores, níveis de governo e agentes públicos e privados. A necessidade de coordenação e coerência aparece até mesmo dentro de cada organização pública: por exemplo, ministérios como o da Agricultura e o da Indústria têm incentivos cruzados dentro da própria entidade, pois, por um lado, buscam promover determinadas atividades e, por outro, devem garantir a redução das emissões geradas por elas.

- 4. A mudança climática apresenta incertezas muito significativas.** A avaliação do impacto das políticas públicas geralmente pressupõe relações lineares de causa e efeito entre as intervenções e suas consequências, mas essa correspondência é mais difícil de ser observada em sistemas complexos, com vários feedbacks e interdependências, além de mudanças exponenciais quando os pontos de inflexão (*tipping points*) são ultrapassados, o que pode gerar transformações irreversíveis. Além disso, ainda há incerteza sobre o caminho mais econômico para a neutralidade de carbono (NAO, 2020). Existem incertezas adicionais sobre os níveis de risco de ocorrência de eventos hidrometeorológicos extremos (e seus impactos); sobre como será a evolução tecnológica nos próximos anos e décadas; e sobre os comportamentos de outros atores em relação ao clima, incluindo empresas, cidadãos em geral (por exemplo, modificações dos padrões de consumo sustentáveis), e governos de outros países (nível de implementação efetiva dos

compromissos climáticos e mudanças regulatórias) (Kunreuther *et al.*, 2014). De fato, os governos não sabem se qualquer política que adotem será continuada ou revertida por seus próprios sucessores. Finalmente, há incerteza sobre a rapidez com que o setor financeiro internalizará os custos das mudanças climáticas e lhes atribuirá um preço, algo que terá um impacto em diferentes setores econômicos (por exemplo, na avaliação de empresas produtoras de petróleo, dos *commodities* com uma elevada pegada de carbono, dos imóveis em zonas costeiras etc.). Essa situação apresenta uma série de desafios para os acordos de gestão pública vigentes. Por exemplo, a incerteza dificulta o planejamento e a elaboração de políticas e exige o uso de metodologias de cenários prospectivos. Também demanda a criação de mecanismos de governança colaborativa para facilitar consensos amplos e reduzir a incerteza sobre a eventual reversibilidade das políticas adotadas.

- 5. A mudança climática exige conhecimento técnico avançado em várias disciplinas.** Como será destacado mais adiante, a gestão pública dinâmica, capaz de responder à rápida evolução na natureza do problema e das soluções, exige mais capacidade técnica do que a gestão de programas fixos. Esta exigência é ainda mais perceptível no caso da mudança climática. As complexas interrelações que ocorrem nessa área são campo de estudo das ciências ambientais, da física, estatística de grandes dados (*big data*), entre outras disciplinas. Um desafio importante é que muitas entidades públicas precisam de conhecimento multidimensional para lidar com a política climática, mas a organização vertical tradicional da administração pública geralmente coloca esse conhecimento em poucos locais. Outro desafio inclui o desenvolvimento de “políticas baseadas em evidências” sobre mudança climática, que envolvem níveis de especialização que normalmente não são encontrados nas administrações públicas, o que representa um desafio para os sistemas de gestão de recursos humanos, que precisarão prever mecanismos de mobilidade de carreira para atrair esse conhecimento especializado para o setor público. Essa complexidade técnica, por sua vez, alimenta as tensões intersetoriais, pois cada ator pode argumentar, com algum grau de evidência, que são outros que devem arcar com os principais custos de mitigação e adaptação.



A mudança climática tem sido considerada como um exemplo da conhecida “tragédia dos comuns” ou do “dilema do prisioneiro”.

A esses fatores, pode-se acrescentar um que vai além do escopo deste estudo: a dificuldade de conciliar a ação coletiva internacional contra as mudanças climáticas. A mudança climática tem sido considerada como um exemplo da conhecida “tragédia dos comuns” ou do “dilema do prisioneiro”: embora todos os países se beneficiem da redução nas emissões, nenhum país tem os incentivos para fazê-lo por conta própria (exceto, talvez, os maiores), já que sua contribuição para o total de emissões é minúscula (Irwin, 2009); o argumento, sobretudo para os países menores, é ser um “clandestino” (*freerider*) e se beneficiar das reduções feitas pelos outros. Se todos raciocinarem assim, ninguém reduzirá as emissões e o problema se agravará.

Este estudo se concentra na análise dos ajustes que a gestão pública deve realizar para executar políticas de mudanças climáticas, cujos principais desafios estão associados a dilemas de ação coletiva, incentivos cruzados e informações incompletas, que dificultam sua implementação. Embora, a princípio, os indivíduos ou os agentes econômicos possam não ter incentivos para reduzir suas próprias emissões e cumprir as políticas de mudança climática, isso pode ser resolvido através de ações de gestão pública para adotar incentivos e mecanismos de comunicação que recompensem e reduzam os custos de transação da adesão, reduzam os riscos (como o dos “clandestinos”) e forneçam dados confiáveis sobre custos e impactos. Em escala mundial, por outro lado, não existe um Estado supranacional que resolva o dilema existente entre os países.

Os mecanismos que podem ser usados nas interações entre os Estados para mudar esses incentivos (como tratados internacionais) estão além do escopo deste estudo, que se concentra nas reformas institucionais e gerenciais que os Estados podem adotar individualmente. De qualquer forma, vale ter presente este desafio adicional imposto pelo enfrentamento das mudanças climáticas. É claro que, à medida que os avanços tecnológicos abrem as portas para novas oportunidades através do custo mais baixo de energias limpas (consultar o Quadro 3), esse dilema também pode diminuir ou até desaparecer. De fato, como os países devem inevitavelmente fazer investimentos em adaptação, que aumentarão se não houver ações efetivas de mitigação, pode haver um incentivo para estabelecer regras compartilhadas para a redução de gases poluentes.

Apesar de ser um problema “super difícil de resolver”, ainda se sabe pouco sobre as melhores estratégias institucionais e gerenciais para potencializar as intervenções contra a mudança climática. Nos últimos anos, várias opções de políticas, tanto de mitigação quanto de adaptação, foram desenvolvidas para lidar com esse fenômeno. No entanto, pouco se sabe sobre as capacidades institucionais e gerenciais necessárias para a implementação bem-sucedida dessas políticas. De fato, o principal desafio atual não parece ser encontrar alternativas de políticas, mas ter a capacidade efetiva de implementar as políticas já discutidas e projetadas, especialmente no que diz respeito aos desafios multissetoriais e de longo prazo relacionados à transição. Este documento tem o objetivo de contribuir para fechar a lacuna de conhecimento sobre as capacidades institucionais de implementação.

Em virtude das características do problema, esta seção propõe dois grandes eixos de reforma, que se concentram nos incentivos e na informação. Os *tradeoffs* intersetoriais e intertemporais, bem como a natureza multidimensional da questão, exigem a mudança dos incentivos dos atores para implementar intervenções abrangentes e coerentes. Com os incentivos que prevalecem atualmente na maioria dos governos, não será possível implementar essas políticas integradas e os esforços fragmentados ou até mesmo contraditórios continuarão a prevalecer. A boa notícia é que, conforme apresentado na próxima seção, parecem existir opções que permitiriam modificar esses incentivos. Enquanto isso, as incertezas e complexidades técnicas do problema exigem mudanças na gestão da informação disponível para os tomadores de decisão, de modo que aumente a probabilidade de adotar políticas baseadas nas melhores evidências existentes. A próxima seção detalha alternativas de reforma específicas que contribuiriam para concretizar essas estratégias.



CAPÍTULO

05

Opções de reforma para gerenciar as políticas de mudança climática



CAPACIDADES DO ESTADO E QUESTÕES COMPLEXAS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS: COMO ABORDAR AS VULNERABILIDADES
QUE AFETAM O DESENVOLVIMENTO HUMANO

05

Opções de reforma para gerenciar as políticas de mudança climática

Esta seção apresenta sete opções de reforma que podem levar à implementação dos dois eixos principais deste relatório: 1) alinhar os incentivos dos principais atores e 2) ampliar as informações disponíveis para os tomadores de decisão. O gráfico 3 sintetiza a lógica desta proposta, desde os desafios específicos de gestão da mudança climática (sua natureza de problema “super difícil de resolver”) até as opções de reforma institucional e gerencial. Cabe destacar que o objetivo foi apresentar opções de reforma que sejam coerentes entre si e que, em todos os casos, possam aumentar seu impacto quando combinadas. Por exemplo, a coordenação do CdG deve contribuir para a implementação coerente de planos climáticos de longo prazo, e a prestação de contas pública sobre os avanços deve fortalecer os incentivos para que os governos seguintes mantenham o foco nesses objetivos. Por sua vez, várias dessas opções já foram enunciadas para o tema de gestão da desigualdade (capítulo 3), confirmando sua utilidade geral para abordar problemas públicos complexos.

GRÁFICO 3 ▶ Características da mudança climática, estratégias e opções de reforma



Fonte: elaboração dos autores.

Embora as evidências sobre o clima ainda sejam incipientes, há indícios de que a ausência de vários dos mecanismos propostos aqui limita a possibilidade de avançar. Por exemplo, embora vários países tenham criado órgãos formais de coordenação climática interministerial, a falta de liderança efetiva do CdG (que poderia ser expressa, por exemplo, através da participação ativa das mais altas autoridades políticas do poder executivo) minou seu poder de ação. Da mesma forma, em geral, os planos de longo prazo aprovados pelos países ainda têm pouca conexão com a programação e o orçamento anuais (como observado nos subsídios persistentes para atividades emissoras de carbono [Ferro *et al.*, 2020]), pois não existem ferramentas obrigatórias para conectar as duas temporalidades, como foi feito em alguns países europeus. Ao mesmo tempo, com exceções como o Chile (que inclui o “preço social do carbono” no processo de avaliação e pré-investimento público [Farías, 2022]), a consideração dos impactos climáticos no processo de aprovação de políticas e regulamentações é escassa. Nesse sentido, as estratégias aqui apresentadas ajudariam a incorporar esses impactos de maneira sistemática nos processos de tomada de decisão. Finalmente, a fraqueza da prestação de contas públicas também reduziu a pressão para cumprir

as metas comprometidas. Em síntese, a experiência regional e global sugere que a ausência ou a fragilidade de todos esses mecanismos é um fator limitante para a obtenção de resultados.

Opção de reforma 1: Coordenação do Centro de Governança para garantir uma abordagem sistêmica

Conforme observado ao descrever a abordagem da desigualdade, os desafios de coordenação são um problema clássico nas organizações do setor público, com especial relevância em questões multidimensionais.

Na ausência de coordenação, podem surgir inconsistências ou contradições entre as políticas setoriais, bem como lacunas ou brechas pelas quais nenhuma entidade é responsável. Pode acontecer, por exemplo, que um ministério defina políticas destinadas a reduzir as emissões e outros incentivem ou promovam atividades poluidoras, neutralizando ou revertendo os esforços do primeiro (e usando recursos públicos significativos no processo; consultar Ferro *et al.* [2020] para mais detalhes sobre esta situação em vários países da ALC).

Em geral, considera-se que existem diferentes níveis possíveis de coordenação (Metcalf, 1994), bem como uma coordenação horizontal e outra vertical. O nível mínimo de coordenação para reduzir o risco de contradição inclui a comunicação e o intercâmbio de informações entre as instituições (por exemplo, sobre os seus respectivos planos). Uma etapa adicional envolve a consulta comum antes da tomada de decisões. Até aqui, a coordenação é puramente horizontal e voluntária, entre pares. No entanto, essa forma de coordenação geralmente não é suficiente para produzir coerência na ação governamental. Mesmo que as diferentes organizações envolvidas compartilhem informações e consultem umas às outras, há vários motivos pelos quais elas podem se contradizer: diferentes perspectivas ou prioridades sobre a mesma questão (por exemplo, de acordo com sua especialidade disciplinar); a necessidade de atender aos interesses de diferentes grupos sociais, muitas vezes conflitantes; fatores de “política burocrática” (disputas políticas, competências, orçamento, visibilidade pública etc.) etc. Em questões climáticas, a responsabilidade política principal geralmente recai sobre os ministérios do meio ambiente ou similares (Fozzard, 2019). No entanto, geralmente são instituições



Se não houver coordenação, poderão aparecer incoerências ou contradições entre as políticas setoriais.

comparativamente fracas em termos políticos, com poucas “alavancas” para induzir a coordenação de seus pares em outros ministérios (Finanças, Indústria, Comércio, Agricultura, etc.) (Bailey e Preston, 2014).²³ O quadro 4 apresenta uma análise aprofundada dos desafios de coordenação climática para um caso de ALC: o do México.

23 Apesar dessa fraqueza, um entrevistado indicou que os ministérios do meio ambiente podem ter recursos suficientes (derivados, por exemplo, de sua função em instituições e redes climáticas internacionais) para “resistir” às tentativas do CdG de assumir a coordenação da questão. Esta situação pode ser desvendada através de uma parceria mutuamente benéfica entre o CdG e esses ministérios, como a sugerida mais adiante.

► QUADRO 4.

Desafios de coordenação no México

No México, o enfrentamento das mudanças climáticas exige uma ação coordenada que envolva quase toda a administração pública federal (APF) do país. Em 2022, a APF era composta por 19 secretarias de Estado, 15 delas com responsabilidade formal na política de mudança climática (LOAPF, 2021: art. 26; LGCC, 2020: art. 45 e PECC, 2021).

O sistema normativo das alterações climáticas estabelece 15 instâncias de coordenação nacionais. Estas reúnem mais de 20 atores de forma explícita (15 das 19 secretarias de Estado) e outros dez tipos de atores, que estão implicados de maneira indireta (por exemplo, as entidades federativas) (LOAPF, 2021: art. 26; LGCC, 2020: art. 45 e PECC, 2021). A Lei Geral de Mudanças Climáticas (LGCC) atribui algumas responsabilidades, de forma muito geral e sobre as mesmas questões,

(Continua na próxima página)

Quadro 4 (continuação)

aos três níveis de governo. Isso implica que a Federação, os estados e os municípios devem se coordenar entre si para implementar suas políticas.

A principal instância de Coordenação é o Sistema Nacional de Mudanças Climáticas (SINACC) (arts. 38-44 da LGCC), que coordena as ações realizadas pelos três níveis de governo para lidar com a vulnerabilidade e os riscos dos efeitos das mudanças climáticas. Reúne a Comissão Interministerial de Mudanças Climáticas (CICC), o Congresso, os estados, os municípios, o Conselho de Mudanças Climáticas (C3), a Coordenação de Avaliação e o Instituto Nacional de Ecologia e Mudanças Climáticas (INECC). Além disso, a CICC é o mecanismo permanente de coordenação entre as dependências e entidades da APF e gera a Estratégia Nacional de Mudança Climática (arts. 60-64 LGCC, DOF-SEMARNAT 03/06/2013), que é o principal instrumento de planejamento no assunto. Por último, se considerarmos que o México é um país com 32 estados e mais de 2.446 municípios, sem dúvida, o desafio de coordenação se torna ainda mais complexo.

Existe uma complexa rede de conexões entre os atores. Em média, dez atores diferentes participam de cada instância de coordenação. As instâncias centrais de coordenação são o SINACC (Sistema Nacional de Mudança Climática) e o CICC. No entanto, cinco atores adicionais se destacam: quatro que participam em 12 das 15 instâncias: 1) a Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Naturais (SEMARNAT); 2) a Secretaria da Agricultura e Desenvolvimento Rural; 3) a Secretaria de Energia; 4) a Secretaria de Governança; e 5) o INECC, que é o órgão descentralizado que coordena e realiza pesquisas sobre mudanças climáticas, avalia a política nacional nessa área e fornece suporte técnico à SEMARNAT para implementá-la.

(Continua na próxima página)

Quadro 4 (continuação)

GRÁFICO R4.1. ► Rede de instâncias de coordenação e atores no caso mexicano



Fonte: Chudnovsky *et al.* (2022).

Legenda: SINACC, C3, CICC. Presidência, Congresso, Sec. de Energia, Entidades Federativas, INECC, Sec. de Meio Ambiente e Rec. Naturais, Municípios, Sec. de Governança, Sec. de Desenvolvimento Agrário, Territorial e Urbano, Assoc. Nacionais, Sec. Agricultura e Desenvolvimento Rural, Iniciativa privada, Setor social, outros atores.

Na Ilustração R3.1, as instâncias de coordenação são mostradas em vermelho e as três principais são destacadas. Os atores são apresentados em cinza e os mais relevantes para a política de mudanças climáticas são destacados (para fins ilustrativos, é apresentado um número menor de nós em cinza).

Em termos de análise, o sistema regulatório mexicano é descrito como um órgão institucional sólido. Sua força reside no fato de que seu conteúdo está alinhado com os objetivos da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e com os do Acordo de Paris. Ele aborda todos os compromissos assumidos em ambos e também contém regulamentos específicos correspondentes aos desafios climáticos do país.

A complexidade do número de atores e funções contempladas nas estruturas de políticas geralmente representa um desafio para a coordenação necessária para a implementação de políticas “distorcidas”, como as mudanças climáticas. Em primeiro lugar, essa exuberância de

(Continua na próxima página)

Quadro 4 (continuação)

agências e funções eleva os custos da ação coordenada (com planos, objetivos e metas), já que demanda a simultaneidade das funções de múltiplas entidades. Em segundo lugar, a presença de diversas funções, poderes e responsabilidades pode gerar conflitos de competência, o que reduz os incentivos para a ação colaborativa. Em terceiro lugar, essa multiplicidade torna mais complexa a organização e o fornecimento de informações sobre os recursos orçamentários disponíveis, o que se reflete em uma desconexão entre o orçamento e os poderes atribuídos. Em termos de orçamento, o exemplo mais óbvio é o INECC, que, com um orçamento limitado, está envolvido em 26 das 169 ações específicas estipuladas no Programa Especial de Mudanças Climáticas (PECC). Esse programa é o principal instrumento de planejamento; ele delimita as ações do governo para cumprir os compromissos internacionais, como as Contribuições Determinadas Nacionalmente (NDC, da sigla em inglês).

Também existem possíveis conflitos na distribuição de competências em relação ao nível subnacional de governo. Veja-se, por exemplo, o caso dos resíduos: os de manejo especial são de atribuição dos estados, enquanto os resíduos sólidos são de responsabilidade dos municípios. Isso pode resultar na diluição de responsabilidades, criando assim um obstáculo adicional à coordenação entre os atores, pois a falta de responsabilidade restringe os incentivos de cada ator.

A conclusão geral é que houve progresso graças à existência de uma arquitetura institucional para coordenação, mas existem desafios para tornar essa coordenação eficaz. A regulamentação das mudanças climáticas abrange tantas esferas e justapõe tantos poderes que se torna indispensável estabelecer a concorrência regulatória de poderes entre a Federação, as entidades federativas e os municípios. Desde já, esta é apenas uma análise normativa e, portanto, provisória. No entanto, se a complexidade já estiver aparente nas regras formais, a expectativa de sua aplicação em nível da coordenação real se torna pouco promissora.

Observação: este quadro foi elaborado por Mariana Chudnovsky e Tomás Damerou.

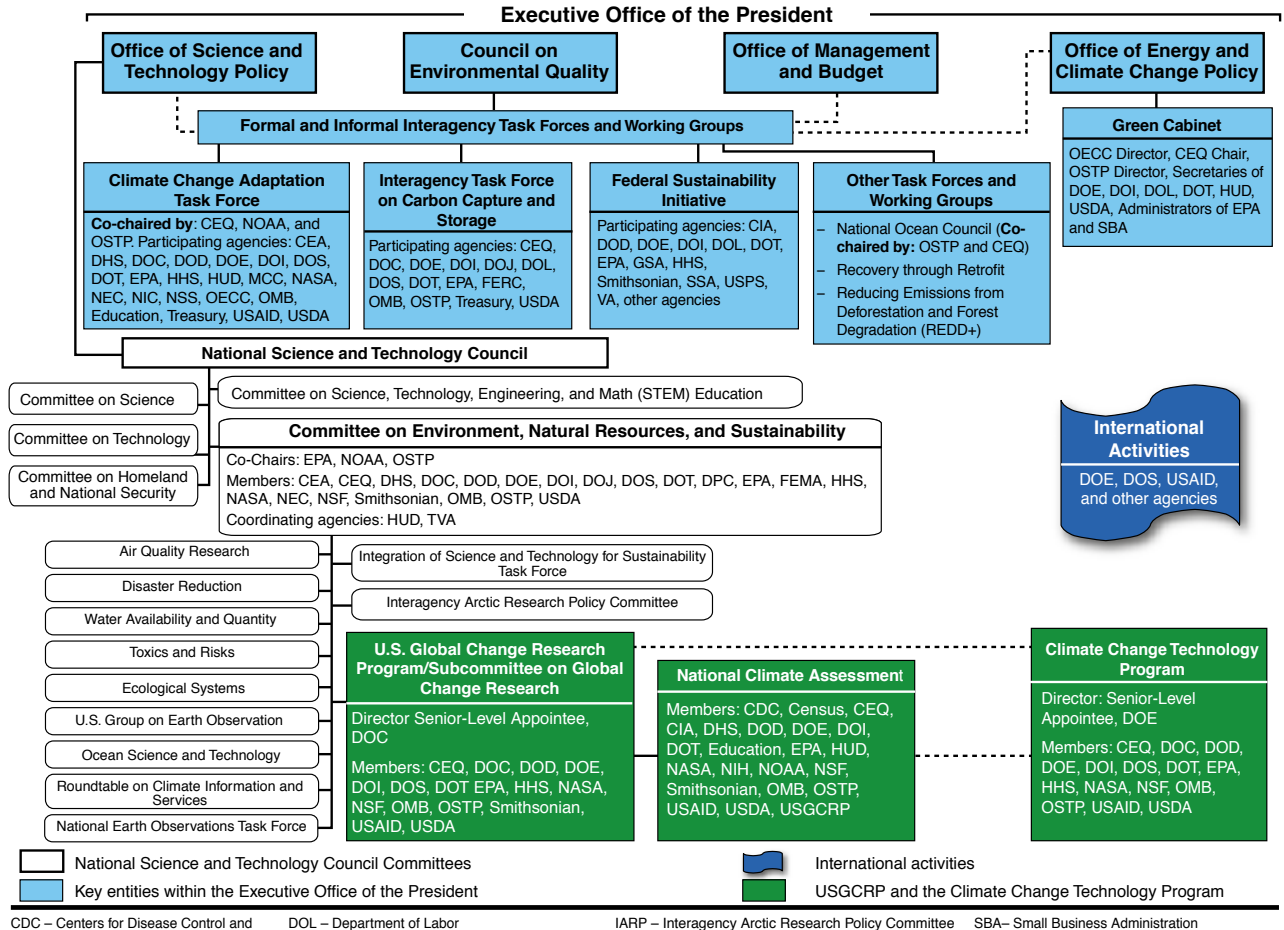
Em vista dos múltiplos desafios de coordenação que existem entre as entidades envolvidas na questão, surge necessidade de uma coordenação “vertical”, que atue como árbitro entre as entidades e minimize as divergências inevitáveis. Um mecanismo poderoso é definir uma visão e uma estratégia compartilhadas para todo o governo, com objetivos claros para todos os ministérios e órgãos. Porém, mesmo que essa visão comum seja consolidada, é preciso garantir um processo para operacionalizá-la ou traduzi-la em decisões políticas coerentes e em uma implementação sincronizada. Ministérios e órgãos têm pouco incentivo para se submeter a esse processo; cada um prefere tomar suas próprias decisões, de acordo com sua perspectiva, prioridades e interesses em cada assunto. Além disso, nenhum ministério teria incentivo para assumir os custos associados à redução de emissões. Portanto, a gestão desse processo não pode ser confiada aos próprios ministérios ou órgãos setoriais. A responsabilidade deve recair sobre um ator suficientemente capacitado, que não tenha um interesse setorial específico e que seja orientado pelo interesse do governo como um todo. As instituições, unidades e funcionários do CdG possuem esses atributos.

O CdG precisa instaurar uma visão e objetivos compartilhados em todo o governo; caso contrário, pode até agravar a descoordenação da ação estatal. Nos Estados Unidos, as tentativas iniciais de abordar a mudança climática de forma transversal resultaram em um acúmulo de instâncias de coordenação lideradas por diferentes unidades do CdG. Como pode ser visto no gráfico 4 (GAO, 2011), no início da década de 2000, diferentes unidades do Gabinete Executivo do Presidente estabeleceram seus próprios comitês ou grupos de trabalho interministeriais para abordar certos aspectos do desafio climático. Paradoxalmente, houve uma fragmentação da coordenação, o que dificultou a existência de uma iniciativa coerente ou conjunta. De fato, o Government Accountability Office (GAO) (GAO, 2011) relatou dificuldades para diferentes comitês acessarem informações sobre o trabalho uns dos outros. É possível que os mesmos incentivos que dificultam a coordenação entre os ministérios estivessem operando entre as unidades dentro do próprio CdG, de modo que cada uma defendia o seu próprio “território” burocrático. O caso ressalta a imperiosa necessidade de assegurar uma visão compartilhada e também o risco de habilitar uma proliferação de instâncias de coordenação não articuladas, em última instância, por um órgão do CdG. Cabe notar

que, em 2021, o presidente dos Estados Unidos criou a figura do Assessor Nacional do Clima, que opera no Escritório Executivo do Presidente, para o qual tomou como modelo figuras similares das áreas de segurança nacional e política econômica, com a finalidade de coordenar os esforços de todo o governo nessa questão. Na ALC, a Costa Rica constitui um caso de interesse: seu Plano Nacional de Descarbonização 2018-50 foi lançado com uma liderança importante da Presidência, em conjunto com a entidade setorial correspondente (Ministério do Ambiente e Energia) e com o respaldo do Ministério de Planejamento Nacional e Política Econômica (MIDEPLAN) e do Ministério da Fazenda. O Plano, por exemplo, catalisou a formulação subsequente de programas e políticas específicos em setores-chave (transporte, energia) e prevê a criação de um órgão de coordenação intersetorial, com sede na presidência, para supervisionar a implementação (Delgado *et al.*, 2021).

GRÁFICO 4 ► Fragmentação dos esforços iniciais de coordenação nos Estados Unidos, 2011

Figure 4. Selected Coordination Mechanisms for Federal Climate Change Activities



Fonte: GAO (2011).

Nota: esta é a versão original em inglês, pois é apresentada para fins ilustrativos.

Por todos esses motivos, uma abordagem “sistêmica” deve ser adotada, com uma visão de todo o governo (*whole-of-government*) e até mesmo de toda a sociedade (*whole-of-society*) sobre a questão. Mesmo que o CdG consiga alinhar os incentivos para favorecer a coordenação, também é necessário ter clareza sobre o que o governo pretende alcançar, especificando metas comuns, metas individuais e sua contribuição para as metas comuns, além de mecanismos de monitoramento adequados. Em sua estratégia para alcançar a neutralidade de carbono até 2050, o governo britânico adotou uma “abordagem de sistemas” (*systems*



Um benefício adicional de uma abordagem abrangente é a possibilidade de oferecer maior certeza ao setor privado sobre a visão compartilhada por todas as áreas do governo.

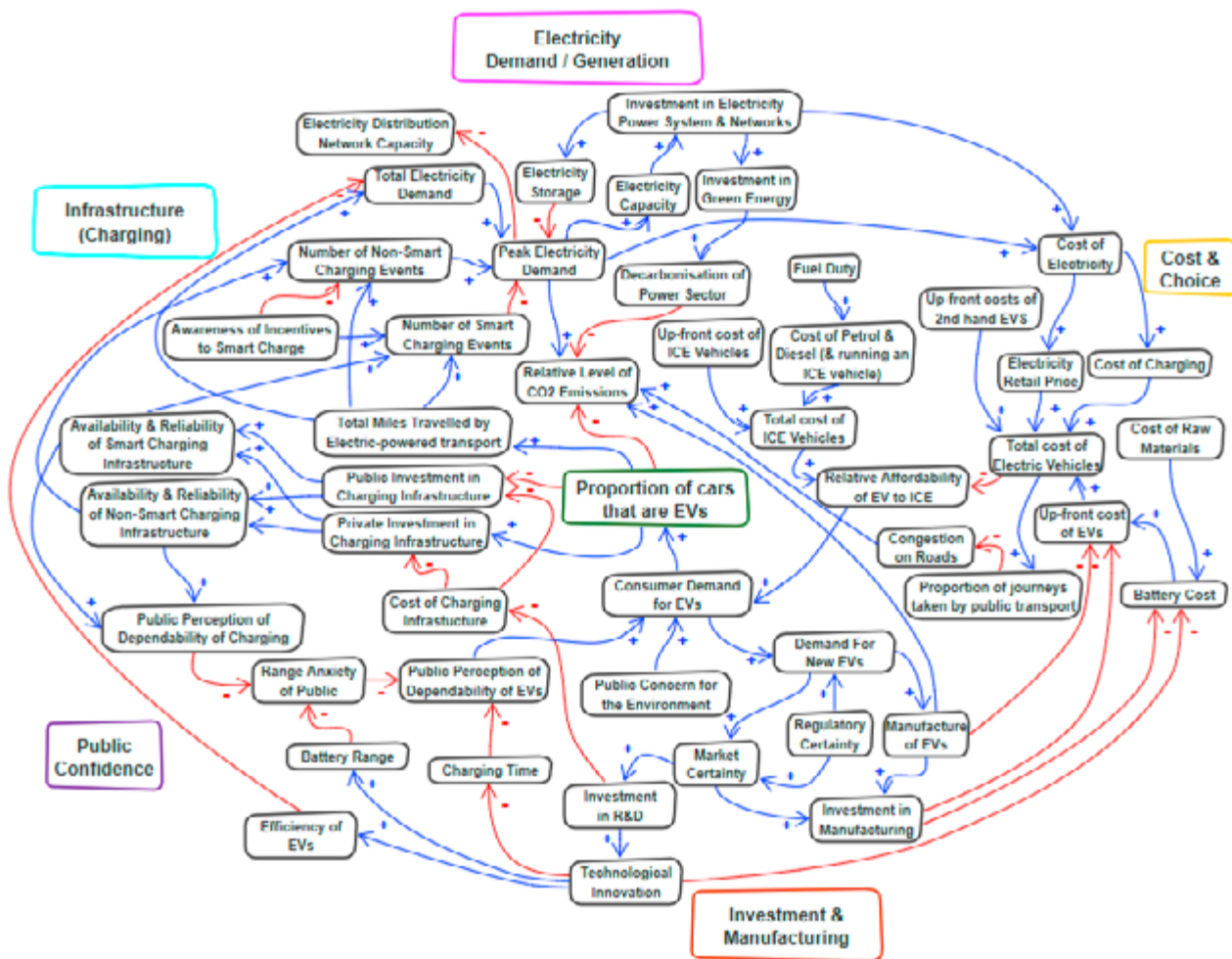
approach) (HM Government, 2021; consulte também Prime Minister’s Council for Science and Technology, 2020). Essa perspectiva busca abordar as múltiplas dimensões econômicas, sociais e ambientais ligadas às mudanças climáticas e como cada uma delas impacta as outras. Dessa forma, pretende-se facilitar a inclusão de diferentes ministérios e órgãos (bem como de atores não governamentais) para que estes fiquem compreendidos no objetivo conjunto de neutralidade de carbono, mesmo aqueles cuja responsabilidade primária tenha um foco diferente. Para isso, foram criadas instâncias interministeriais²⁴ de discussão, uma deles presidida pelo próprio primeiro-ministro; eles tentaram explicitar e mapear as interdependências entre os diferentes componentes do sistema e modelaram diferentes cenários de acordo com as ações tomadas em cada setor. Um benefício adicional de uma abordagem abrangente é a possibilidade de oferecer maior certeza ao setor privado sobre a visão compartilhada por todas as áreas do governo, incentivando assim os investimentos climáticos necessários.

A implementação dessa abordagem sistêmica representa um potencial desafio em termos de complexidade. O gráfico 5, proveniente da estratégia mencionada (HM Government, 2021), descreve as interações e feedbacks envolvidos no desenvolvimento dos veículos elétricos, incluindo elementos de demanda e geração de eletricidade; investimento e manufatura; infraestrutura (como estações de carregamento); confiança do público nesses veículos, etc. ou seja: na consideração de uma única iniciativa (o impulso dos veículos elétricos) dentro do portfólio de ações incluídas na política climática já são identificadas interações múltiplas e complexas. Observe a diferença, por exemplo, com sequências lineares entre insumo, processo, produto e resultado de instrumentos mais tradicionais, como “estruturas lógicas”, que geralmente omitem o feedback entre esses elementos. Se o gráfico fosse estendido a todas as ações climáticas, o mapa poderia se tornar ilegível; e se os impactos dessas ações em outras prioridades governamentais fossem incorporados, ele abrangeria praticamente todas as questões possíveis. De qualquer forma, existem instrumentos para sintetizar as interações de maneira mais agregada,

²⁴ Um desafio remanescente é como incorporar órgãos autônomos que desempenham um papel fundamental na mitigação (por exemplo, determinados órgãos reguladores), bem como governos locais, cujas disposições sobre questões como transporte, uso da terra e habitação também têm um grande impacto (NAO, 2020).

que poderiam facilitar esta tarefa e facilitar, deste modo, a compreensão dos impactos que implica cada iniciativa. Além de sua complexidade, o Gráfico 5 mostra como políticas específicas de mudança climática - como o desenvolvimento de veículos elétricos - implicam a necessidade de vários produtos concorrentes para o crescimento de um determinado mercado, o que, por sua vez, implica a intervenção de várias agências cujas funções são indispensáveis para criar esses produtos. A abordagem sistêmica é útil, no mínimo, para identificar os produtos necessários para implementar políticas específicas e as intervenções/funções das agências necessárias para isso, bem como a necessidade de um órgão de articulação. A ausência dessa abordagem impede que as várias entidades envolvidas tenham uma visão comum sobre como implementar as políticas.

GRÁFICO 5 ► A abordagem “sistêmica” da política climática do Reino Unido



Fonte: HM Government (2021).

Nota: esta é a versão original em inglês, pois é apresentada para fins ilustrativos.

Uma dificuldade adicional que precisa ser abordada é a possibilidade efetiva de o GdC liderar essa agenda na prática; embora a maioria dos países da ALC tenha criado formalmente gabinetes ou comitês interministeriais sobre mudanças climáticas, as evidências sobre seu funcionamento real são muito limitadas. Embora o envolvimento do CdG crie incentivos para que ministérios e órgãos aceitem a coordenação, pode ser difícil alcançar a liderança sustentada a partir do centro. Em geral, essas unidades devem atender a várias prioridades governamentais, muitas delas de caráter urgente. Portanto, é difícil garantir que elas se concentrem nas mudanças climáticas. Por exemplo, no Reino Unido, o comitê

interministerial de mudança climática liderado pelo Primeiro-Ministro praticamente não se reuniu nos meses seguintes à sua formação, já que os líderes do governo tiveram que se concentrar na crise do COVID-19 (Sasse *et al.*, 2021). Por sua vez, as áreas de um CdG costumam ter uma intensa rotatividade de pessoas, o que pode implicar mudanças nos assuntos priorizados. Essa rotatividade também dificulta a aquisição de habilidades de liderança e níveis mínimos de conhecimento sobre a agenda climática (embora o CdG não busque substituir a experiência presente nos ministérios de linha e órgãos, ele exige um domínio básico das questões para poder realmente orientar os processos).²⁵ Na ALC, a maioria dos países tem órgãos interministeriais permanentes de coordenação climática (Comissão Europeia, 2019), mas, em vários casos, sua única pegada na internet é a norma de sua criação e (se houver) as atas, os acordos e os compromissos assumidos não são publicados.

Em resumo: não é suficiente simplesmente abrigar formalmente a responsabilidade de coordenação no CdG, sendo necessário um compromisso sustentado e o desenvolvimento de capacidade suficiente para fazê-lo (NAO, 2020); a formação de uma unidade dedicada pode ser uma opção para isso. É claro que, para avançar em qualquer objetivo governamental, é necessário contar com a vontade política, mas talvez ela seja ainda mais importante no caso de um problema complexo e transversal como a mudança climática. Para isso, pode ser útil estabelecer uma *delivery unit* responsável pela coordenação e acompanhamento da política climática (Prime Minister's Council for Science and Technology, 2020). Essa entidade pode fornecer o suporte gerencial e técnico necessário para o funcionamento eficaz de um comitê interministerial de mudanças climáticas liderado pelo CdG. A sustentabilidade também pode ser alcançada através de medidas que visam alterar os incentivos das unidades de coordenação (por exemplo, a criação de instituições de governança colaborativa, nas quais a presença do setor privado e da sociedade civil impulsiona os incentivos do governo para manter a agenda de mudanças climáticas vigente). Evidências disso podem ser vistas no caso de outras políticas, como as descritas no capítulo sobre desigualdade.

²⁵ Uma opção possível é que o CdG ofereça liderança na convocação dos principais atores-chave e dependa tecnicamente do Ministério do Meio Ambiente ou de um ministério semelhante (Elliot *et al.*, 2019).

A liderança do CdG pode ser menos necessária quando a agenda climática se tornar central (*mainstream*) nos planos de todos os ministérios e órgãos. Se as considerações de impacto climático eventualmente se enraizarem em todas as políticas setoriais, é possível que o papel do CdG seja menos crítico ou que sua faceta coordenadora seja facilitada. Mas como isso pode ser alcançado? A próxima opção analisa como vincular os objetivos de longo prazo definidos pelos governos no planejamento e orçamento de curto prazo.

Opção de reforma 2: Instrumentos para conectar o planejamento de longo prazo ao ciclo de políticas



Os planos de longo prazo podem cumprir essa finalidade se surgirem de um amplo consenso, se forem definidos objetivos precisos e mensuráveis posteriormente concretizados na programação orçamentária.

Conforme observado na seção anterior, a mudança climática apresenta um dilema intertemporal: é necessária uma ação sustentada, começando agora, para minimizar os custos futuros. Este é um dos atributos que tornam este fenômeno um assunto complexo e *wicked*. Mesmo que um governo decida arcar com os custos atuais da ação climática, ele não pode evitar a incerteza sobre a sustentabilidade dessas ações; entre outras coisas, os governos futuros podem interrompê-las. Essa incerteza é um desincentivo adicional à ação atual. Entretanto, um possível mecanismo para reduzi-la é a aprovação de planos de longo prazo que definam um caminho de políticas também para os governos subsequentes. Conforme detalhado nos parágrafos a seguir, os planos de longo prazo podem cumprir essa finalidade se surgirem de um amplo consenso, se forem definidos objetivos precisos e mensuráveis posteriormente concretizados na programação orçamentária, geralmente através de disposições obrigatórias promulgadas em nível legislativo.

A grande maioria dos governos já desenvolveu instrumentos de planejamento climático. Praticamente todos os países (incluindo todos os países da ALC) enviaram Contribuições Determinadas Nacionalmente (NDCs) de curto e médio prazo, detalhando como planejam reduzir suas emissões de gases de efeito estufa para contribuir com a meta comum de neutralidade de carbono até 2050. De acordo com o Acordo de Paris, os países devem relatar o progresso a cada dois anos e atualizar seus planos a cada cinco anos. Um grupo mais limitado de países (35 em outubro

de 2021)²⁶ apresentou estratégias de longo prazo (LTS) com horizontes temporais de 30 anos. Embora cada LTS tenha seu próprio formato, elas normalmente incluem metas quantitativas de redução de gases de efeito estufa, estratégias setoriais com marcos identificáveis, mecanismos de implementação e instrumentos de monitoramento (Elliot *et al.*, 2019). Vários países da ALC adotaram também outros compromissos de longo prazo, como o da neutralidade em carbono até 2050, o de gerar pelo menos 70% da energia de fontes renováveis até 2030, e metas setoriais específicas em temas de florestamento, agricultura e água, entre outros (FMI, 2021).

O planejamento de longo prazo é necessário para abordar os *tradeoffs* intertemporais acima descritos, criando incentivos para sustentar os esforços em questões climáticas. Esses planos incorporam informações e análises que tornam mais transparentes as consequências do adiamento de medidas com custos imediatos, uma vez que as metas intermediárias previamente estabelecidas para a redução de gases poluentes devem ser cumpridas. Por sua vez, por serem produto de análises e informações sólidas e através de uma ampla divulgação, esses planos podem proporcionar maior certeza sobre a sustentabilidade das decisões de políticas públicas em face de mudanças no governo, destacando o aumento dos custos políticos que seriam incorridos se eles fossem abandonados. De fato, planos sólidos, que são mais amplamente aceitos pelo público e pelos atores políticos, fortalecem a confiança dos atores privados para que eles se comprometam com investimentos de longo prazo. Assim, potencialmente, a instituição de um planejamento climático de longo prazo constitui uma reforma institucional com impactos positivos (consultar BID e DDPLAC [2019] para obter mais detalhes sobre a experiência de diferentes países da ALC). Na OCDE (2017b) exemplos da sustentabilidade das políticas públicas podem ser encontrados quando abordados através de planos consensuais de longo prazo (planejamento de infraestrutura de longo prazo).

²⁶ Veja o link: <https://www.climatewatchdata.org/lts-explore> (acessado em 29 de outubro de 2021).

Um elemento essencial para que os governos seguintes garantam a continuidade do plano de longo prazo é a geração de um amplo consenso quando ele é formulado (OCDE, 2019). Uma maioria legislativa estreita pode ser revertida em um ciclo eleitoral.²⁷ Nos casos da Dinamarca e da Suécia, as leis climáticas foram aprovadas com grandes majorias legislativas, refletindo um consenso generalizado e, portanto, são difíceis de reverter. Um processo de discussão abrangente, que inclua a consulta aos principais atores econômicos e sociais (e que inclua setores que possam ser resistentes a mudanças, como os que dependem de atividades baseadas em carbono), pode aumentar a legitimidade dos planos e, portanto, sua durabilidade. Existem diferentes mecanismos para organizar essas discussões; em alguns casos, o uso das Normas de *Chatham House*²⁸ pode ser útil para manter a confidencialidade da discussão e incentivar posições francas, incluindo o fornecimento de espaços menores nos quais as questões sensíveis podem ser discutidas. O envolvimento direto dos cidadãos também é um mecanismo relevante (consultar a opção de reforma 3).

Entretanto, a busca por consenso não deveria implicar que os objetivos do plano se tornem muito gerais ou ambíguos. Objetivos genéricos ou imprecisos, cujo progresso não pode ser rigorosamente documentado, são difíceis de gerenciar adequadamente e de medir e monitorar. Portanto, eles não inspirariam confiança nos atores econômicos e sociais. A experiência acumulada de gestão por objetivos, tanto em organizações públicas quanto privadas, indica que a definição de “sucesso” deve ser claramente especificada.²⁹ Portanto, a busca de consenso amplo não deve ser concretizada em detrimento da especificidade dos objetivos que se deseja alcançar. A clareza destes últimos e as responsabilidades para efetivar o seu cumprimento também são fundamentais para a prestação de contas públicas, o que constitui um poderoso incentivo adicional a considerar (ver opção 3). Ao mesmo tempo, a existência de metas explícitas não implica que as estratégias de longo prazo devam ser rígidas;

²⁷ Por exemplo, a Lei de Energia Limpa de 2011 da Austrália, que estabeleceu um preço para as emissões de carbono, foi aprovada por um governo em minoria e revogada três anos depois, quando um novo governo assumiu o cargo.

²⁸ De acordo com a Norma de *Chatam House*, os participantes de uma reunião podem usar e disseminar livremente o que foi discutido, mas sem atribuir as ideias debatidas a nenhum participante.

²⁹ Veja, por exemplo, Borgonovi, Anessi Pessina e Bianchi (2018), que enfatizam que um dos pilares dos estudos, teorias e práticas de gestão é que “nada pode melhorar se não for medido”. Esta afirmação é quase universalmente aceita. Veja também Behn (2014): “a equipe de liderança deve especificar o objetivo público que pretende alcançar”.

um mecanismo flexível de atualização e iteração deve ser estabelecido para incorporar novas informações e avanços técnicos emergentes (Jaramillo e Saavedra, 2021).

Para que os planos de longo prazo tenham esses efeitos desejáveis, é imperativo garantir sua conexão com o planejamento de curto prazo, com ciclo de políticas e o orçamento, e ainda existem pontos fracos que merecem destaque. Os países da ALC têm muita experiência com planos ambiciosos de longo prazo em várias áreas de políticas públicas, sem nenhum impacto na tomada de decisões dos governos. Esse tipo de instrumento não seria útil para os desafios da mudança climática. Portanto, é necessário conectar a ambição de longo prazo com as ferramentas mais conhecidas de curto e médio prazo. Neste aspecto, são observadas fraquezas importantes. Dos 157 países que incluíram metas abrangentes de redução de emissões em suas NDCs, apenas 58 o fizeram através de políticas ou leis nacionais. E, desse total de 58, apenas 17 têm metas que coincidem com as definidas nos NDCs (Nachmany e Mangan, 2018). Essa falta de alinhamento entre os compromissos internacionais e as ações nacionais dificulta a presença de uma programação e de um orçamento que realmente permitam que os objetivos assumidos em nível internacional sejam alcançados. Conforme destacado por um entrevistado, os compromissos internacionais são, às vezes, assumidos por áreas do governo que não têm a capacidade de alinhar as políticas de todo o governo com essas metas; de fato, podem os compromissos serem assumidos sem um processo prévio de consulta com as entidades que devem contribuir para sua realização.

Alguns países estabeleceram por lei mecanismos para conectar os planos de longo prazo com a ação dos governos seguintes. Vários países europeus apresentam casos e instrumentos que devem ser considerado:

- Por meio da Lei de Mudança Climática de 2008, o Reino Unido estabeleceu uma meta de longo prazo de redução de emissões (reforçada em 2019) e estabeleceu a obrigação dos governos de apresentar metas intermediárias a cada cinco anos, que devem ser apresentadas em “orçamentos de carbono” juridicamente vinculativos. Portanto, uma vez definidas essas metas totais, os governos devem determinar a proporção das reduções que virão de

diferentes setores. De qualquer forma, até o momento os avanços foram menores do que o esperado nos primeiros orçamentos de carbono, o que impulsionou a realização de mudanças na estratégia adotada pelo governo Sasse, 2021).

- Na Suécia, a Lei Climática de 2017 estabeleceu uma meta de neutralidade de emissões para 2045 e, para alcançá-la, exige que os governos apresentem ao Parlamento o seguinte: i) planos de ação a cada quatro anos, especificando as próximas medidas a serem adotadas e em que datas; ii) juntamente com a Lei Orçamentária I, uma avaliação das medidas implementadas e uma análise das medidas futuras a serem tomadas. A lei também detalha metas provisórias para 2020, 2030 e 2040, tanto em termos de redução geral de gases poluentes quanto para setores específicos.
- A Lei Climática da Dinamarca de 2019 estabelece metas para 2030 e 2050 e obriga os governos a estabelecerem metas intermediárias a cada cinco anos, que devem ser cada vez mais rigorosas. Ela também aponta que indicadores setoriais (agricultura, transporte, construção, energia, indústria) devem ser implementados. Além disso, estabelece que, antes de enviar o Projeto I de Lei Orçamentária, os governos devem apresentar ao Parlamento um plano de políticas climáticas, com dados de monitoramento das metas e, caso o desempenho tenha sido inferior ao esperado, quais são as novas iniciativas propostas para corrigir isso.

Deve-se observar que todas essas disposições são juridicamente vinculantes. Embora a Suécia e a Dinamarca sejam experiências recentes e, portanto, seu efeito de longo prazo não possa ser visto, elas constituem alguns dos padrões institucionais mais exigentes em nível global para a implementação de compromissos internacionais de longo prazo em planos nacionais de curto e médio prazo. Na ALC, as Estruturas Fiscais de Médio Prazo podem ser um instrumento de apoio à operacionalização das metas climáticas de longo prazo.

Por sua vez, quando os objetivos são concretizados no planejamento e na programação das entidades públicas, é fundamental que eles sejam priorizados e não relegados atrás de outros objetivos institucionais



Não é suficiente que as dezenas (ou centenas) de objetivos institucionais das entidades incluam alguns relacionados ao clima; nesses casos, é provável que sua influência seja diluída.

(que às vezes podem estar em conflito com eles). A ação climática será efetiva quando seus objetivos forem incorporados de forma centralizada e sistemática na atividade de todas as áreas do governo. Mas não é suficiente que as dezenas (ou centenas) de objetivos institucionais das entidades incluam alguns relacionados ao clima; nesses casos, é provável que sua influência seja diluída e que as entidades priorizem seus objetivos mais tradicionais e próprios de seus mandatos setoriais. De acordo com Ang (2019), isso aconteceu na China quando as metas ambientais foram incorporadas aos governos locais: como essas metas representavam apenas um punhado das 112 metas estabelecidas pelo governo central para os governos locais, estes últimos priorizaram o cumprimento de outras metas, entendendo que não seriam penalizados por alguns poucos descumprimentos. De fato, vários dos outros objetivos (como o aumento da produção industrial) podem estar em conflito com a realização das metas ambientais. A existência de contradições ou conflitos no mandato de uma instituição é um desafio comum para as administrações públicas (consulte Aucoin, 1997; Carrigan, 2018). Nessas situações, as entidades podem “sacrificar” alguns objetivos para maximizar outros. Os ministérios com um mandato setorial para impulsionar uma determinada atividade (industrial, agrícola, energética etc.) podem concentrar suas prioridades somente nisso e deixar de lado qualquer coisa que possa limitar sua maximização (por exemplo, considerações relacionadas ao impacto climático).

Portanto, é fundamental que as áreas centrais de planejamento e orçamento garantam a priorização suficiente das metas climáticas ao monitorar o desempenho institucional. Uma opção para conseguir isso é conectar as metas climáticas com outras prioridades, especialmente se elas tiverem um impacto de curto prazo. Por exemplo, as metas climáticas podem estar associadas à melhoria da qualidade do ar, como na China, ou à segurança nacional, como nos Estados Unidos e na França (Bailey e Preston, 2014); a criação de novos empregos “verdes” também pode estar vinculada à inovação tecnológica necessária para a redução das emissões.

Na ALC também foram registrados alguns avanços, embora os desafios neste aspecto persistam. Países como Chile, Costa Rica, Guatemala e Suriname definiram planos de financiamento e investimento para concretizar as suas estratégias de longo prazo. Porém, até 2019, apenas 19% dos países da região tinham uma estratégia de financiamento

para suas NDCs. Portanto, o progresso na especificação dos “meios de implementação” dos compromissos é considerado “uma questão pendente e fundamental para executar as ações para atingir as metas climáticas” (LEDS-LAC, 2019: 7).

Opção de reforma 3: Prestação de contas públicas sobre o avanço das metas.

O monitoramento dos cidadãos é um valioso incentivo em potencial para manter o foco dos governos nas metas climáticas. De fato, a ação empreendida por vários governos em nível global, apesar do problema de ação coletiva descrito na seção 4, pode ser atribuída à pressão do cidadão. Em vários países, isso é evidenciado pelo crescimento eleitoral de partidos políticos voltados principalmente para questões ambientais (McBride, 2022). Portanto, facilitar o monitoramento dos cidadãos e a responsabilidade pública contribui para mudar os incentivos do governo e ajuda a priorizar as metas climáticas. É provável que as informações necessárias para a gestão sejam diferentes das informações a serem divulgadas ao público. Por exemplo, as informações para o monitoramento interno geralmente analisam os níveis de execução das atividades e operações governamentais, para detectar precocemente quaisquer atrasos; esses dados certamente são valiosos para os gestores públicos e para o monitoramento do CdG, mas a responsabilidade pública deve se concentrar no cumprimento das metas de produtos e resultados. São exercícios diferentes. Os princípios e ferramentas da contabilidade são semelhantes aos descritos na seção sobre desigualdade; aqui, discute-se sua adoção prática na área climática.

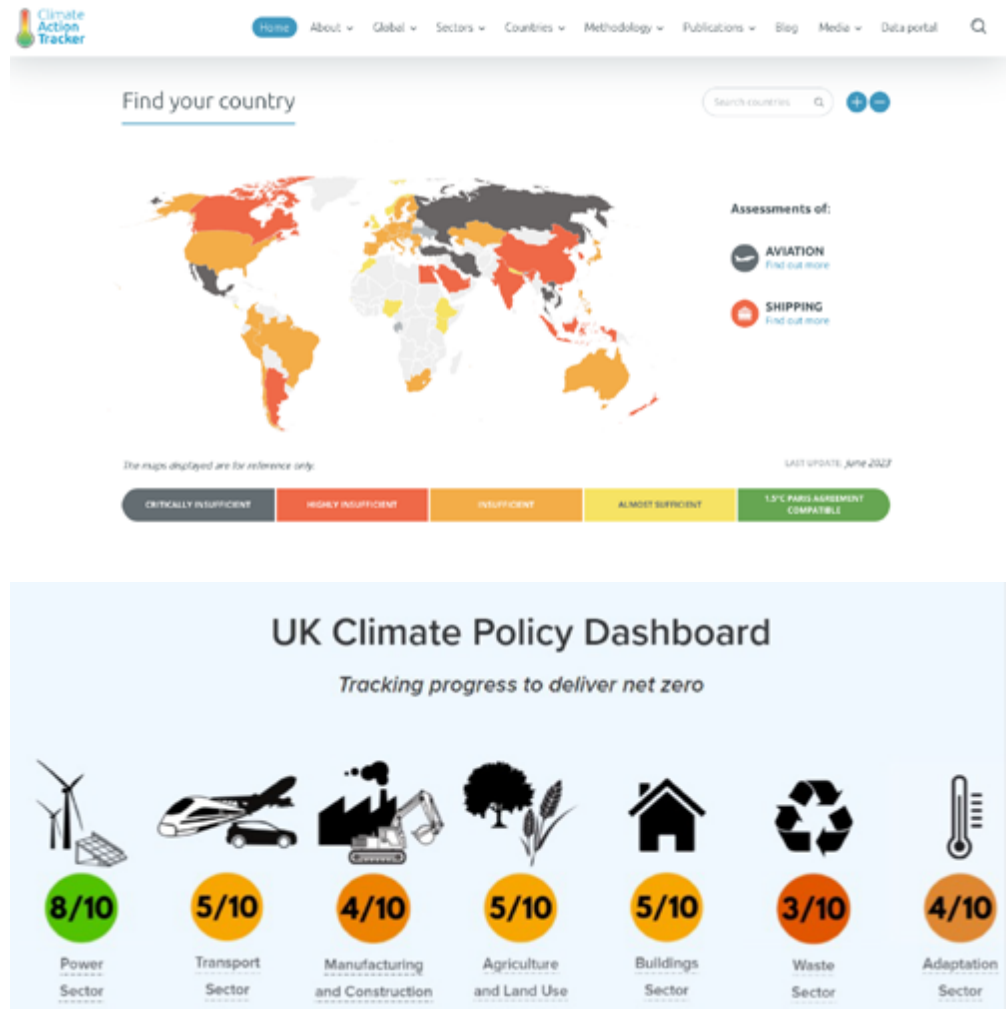
A maioria dos governos estabeleceu metas climáticas, mas, se não houver prestação de contas públicas, o custo de inadimplência é muito baixo. Em várias áreas das políticas públicas, a publicação de metas mensuráveis e quantificáveis é uma tentativa dos governos de fortalecer a confiança do cidadão (Boswell, 2018; Alessandro *et al.*, 2021; Keefer e Scartascini, 2022). Por um lado, porque *a priori* isso sinaliza um compromisso “real” dos governos em relação a certos objetivos; por outro, porque a quantificação está associada a uma maior objetividade na avaliação do desempenho. A maioria dos governos nacionais, e até mesmo

muitos governos locais, definiram metas climáticas mensuráveis. No entanto, para que as metas tenham impacto, é necessária uma prestação periódica de contas e substantiva sobre os avanços registrados. Publicar a informação dos avanços aumenta o custo político diante de eventuais descumprimentos e, portanto, cria incentivos para que os governos se esforcem para alcançar os objetivos. Da mesma forma, a prestação de contas deve implicar uma identificação clara dos responsáveis pelas ações a serem realizadas e dos objetivos a serem alcançados (Delgado *et al.*, 2021). É claro que existem resultados climáticos que não dependem exclusivamente (ou mesmo principalmente) do que os governos fazem, mas os compromissos internacionais contêm metas para resultados intermediários e finais que estão vinculados a, ou pelo menos influenciados por, políticas e regulamentações governamentais (por exemplo, sobre níveis de emissões), que merecem a respectiva responsabilidade em termos de desempenho.

Os governos geralmente publicam poucas informações sobre os avanços alcançados, embora outros atores estejam preenchendo essa lacuna.

Embora muitos países tenham portais de dados abertos contendo bancos de dados climáticos, essas informações são difíceis de serem interpretadas pelo público em geral. Relatórios precisos sobre o progresso são ainda menos frequentes. Por exemplo, menos de 40% dos 70 países que apresentaram planos nacionais de adaptação realizam um monitoramento efetivo de sua implementação, e apenas 20% publicaram relatórios dos avanços (Leiter, 2021). Cabe notar que dois países com relatórios publicados são latino-americanos: Chile e México. Apesar da ação limitada dos governos, várias organizações internacionais e não governamentais desenvolveram painéis on-line que permitem monitorar o progresso de uma forma acessível até mesmo para o público não especialista. Alguns desses painéis permitem até mesmo a comparação entre países, o que pode aumentar a “vergonha” (*shaming*) dos governos que estão ficando para trás e, assim, incentivar um maior envolvimento com a questão. O gráfico 6 apresenta alguns exemplos relevantes.

GRÁFICO 6 ▶ Exemplos de painéis de rastreamento de metas climáticas



Fontes: www.climateactiontracker.org y www.policyconnect.org (consultadas em 8/11/2021).
 Nota: esta é a versão original em inglês, pois é apresentada para fins ilustrativos.

Mecanismos robustos de prestação de contas devem contemplar quatro elementos principais (Higham *et al.*, 2021). Em primeiro lugar, deve ficar claro o que se espera que os atores façam ou alcancem e até quando (por exemplo, metas de redução de emissões, metas de adaptação, proibição de determinadas atividades até uma determinada data, conformidade com obrigações ou padrões internacionais, criação de órgãos de governança

etc.). Em segundo lugar, é necessário especificar quem é o responsável por esses objetivos ou ações, a quem eles devem prestar contas da sua realização (Poder Legislativo, órgãos consultivos independentes, cidadania em geral, etc.) Em terceiro lugar, é preciso definir como o cumprimento será medido. E, por fim, deve ser definido o que acontecerá em caso de não cumprimento (por exemplo, intervenção parlamentar ou ministerial, decisões judiciais, instruções e multas por parte dos reguladores, entre outras medidas). Em geral, esse último aspecto é o menos desenvolvido nas estruturas de prestação de contas criadas pelas regulamentações climáticas nacionais. Na sua ausência, o mecanismo de reputação ou de pressão do cidadão torna-se ainda mais relevante como incentivo para atingir os objetivos. Obviamente, o desafio continua sendo que os cidadãos realmente analisem a questão e, portanto, exijam resultados, mas (além das campanhas de conscientização pública) isso parece estar além do escopo da ação dos governos.

Considerando os incentivos possivelmente limitados para que os governos colem e publiquem as informações necessárias para a prestação de contas, a criação de escritórios independentes de consultoria e supervisão pode ajudar nesse sentido.

A Lei de Mudanças Climáticas do Reino Unido de 2008, um esforço pioneiro na legislação climática, estabeleceu a criação de um Comitê Independente de Mudanças Climáticas. Entre suas funções, o Comitê recebeu a tarefa de monitorar o progresso na redução de emissões e no aumento da resiliência climática (é realizado o monitoramento de quase 400 indicadores de diferentes fontes, a maioria governamentais) e de elaborar um relatório que é enviado ao Parlamento, ao qual o Executivo deve responder. De modo geral, o Comitê tem sido um fator relevante nas reduções de emissões alcançadas no país desde então (Averchenkova, Fankhauser e Finnegan, 2018) e tem contribuído para manter uma perspectiva de longo prazo e sustentar a ambição das metas. Embora não tenham competências formais em políticas climáticas, essas entidades demonstraram que têm a capacidade de influenciar os governos através da pressão pública gerada pelas suas intervenções. No caso britânico, a independência do Comitê é assegurada principalmente pela robusta “institucionalidade informal” do país, já que tanto o orçamento do Comitê quanto a seleção de seus



A Lei de Mudanças Climáticas do Reino Unido de 2008, um esforço pioneiro na legislação climática, estabeleceu a criação de um Comitê Independente de Mudanças Climáticas.

membros dependem do governo.³⁰ Em países com práticas informais menos arraigadas, a legislação formal deve estabelecer disposições que garantam sua autonomia (designação de membros, duração de seus mandatos, independência orçamentária etc.). Dessa forma, um órgão verdadeiramente independente pode desempenhar um papel fundamental no processo de prestação de contas.

Estabelecer um processo sistemático de envolvimento com os cidadãos também pode ser um instrumento valioso; na região, a Costa Rica mostra um exemplo relevante. O Conselho Consultivo Cidadão sobre Mudanças Climáticas (5C) tem a função de informar a elaboração, a implementação e a avaliação da política climática, incluindo a auditoria do progresso da NDC do país (a própria NDC foi submetida a um processo de consulta pública). A experiência comparativa internacional considera esse um dos casos mais proeminentes de engajamento dos cidadãos para manter o foco nos compromissos climáticos (consultar Worker e Northrop, 2018). Cabe notar que o 5C se complementa com o Conselho Científico de Mudança Climática (4C), o qual, como no caso britânico, é um órgão independente de caráter consultivo integrado por representantes do setor acadêmico e especialistas no assunto. Cabe ressaltar que, dada a magnitude do desafio climático enfrentado pela Costa Rica, os interesses econômicos dos atores não estatais e do público em geral estão estreitamente alinhados, o que pode não ser o caso em todos os países.

³⁰ O Comitê Independente de Mudanças Climáticas do Reino Unido tem um orçamento anual de cerca de US\$ 5 milhões, embora esse valor possa variar, pois é alocado anualmente na Lei Orçamentária. Ele é apoiado por uma secretaria técnica de cerca de 35 funcionários com formação em ciências físicas, engenharia, economia, etc., complementada por consultorias externas para assuntos específicos. Embora os membros do Comitê sejam nomeados pelo governo, eles são especialistas do mais alto calibre, principalmente do meio acadêmico.

Opção de reforma 4: Gestão adaptativa e flexibilidade gerencial

A mitigação das mudanças climáticas geralmente exige grandes mudanças políticas ou regulatórias; a adaptação, por outro lado, exige uma implementação mais contínua de diversas intervenções.³¹ Embora a mitigação possa ser abordada com reformas amplas de políticas públicas (como um imposto sobre o carbono), as estratégias de adaptação exigem uma série de intervenções que abordem a vulnerabilidade específica de diferentes áreas geográficas ou grupos sociais. Para isso, e considerando algumas das incertezas descritas na seção 4, como a incerteza sobre a ocorrência e o impacto de fenômenos climáticos extremos, as administrações públicas precisam desenvolver uma gestão adaptativa, entendida como uma gestão que monitora os resultados alcançados de forma contínua, aprende lições sobre o que funcionou (e o que não funcionou) e, com base nisso, ajusta suas intervenções de acordo com as melhores evidências disponíveis. Isso significa incentivar a inovação e a experimentação, de forma a testar e iterar novas soluções. Isso também implica aceitar a possibilidade de erros e de corrigir ou interromper intervenções malsucedidas.

As administrações públicas da região foram estruturadas, principalmente, sobre tradições que desencorajam a gestão adaptativa. Na tradição administrativa da Europa continental, que serviu principalmente de guia para os Estados latino-americanos, as funções dos funcionários do Estado são definidas em leis, regulamentos e estruturas orçamentárias que delimitam estritamente suas esferas de ação. Essa tradição formalista difere da tradição anglo-saxônica, que tende a promover estilos gerenciais com maiores margens de flexibilidade e autonomia na tomada de decisões (Biesbrok, Peters e Tosun, 2018). Na América Latina, portanto, o impulso para a experimentação é dificultado por processos de planejamento, orçamento e implementação de políticas bastante rígidas. Naturalmente, essa rigidez processual coexiste com práticas informais que se desviam das regras estabelecidas (às vezes para acelerar sua própria gestão); a coexistência do formalismo burocrático com práticas clientelistas e até

³¹ Ao contrário das políticas de desenvolvimento da primeira infância (DPI), as soluções e as dimensões dos problemas da mudança climática enfrentam um fluxo contínuo de mudanças

mesmo patrimoniais é uma característica histórica dos Estados latino-americanos (Ramos e Milanesi, 2021).

Promover uma gestão adaptativa implica uma série de transformações em termos de capacidades, motivação e oportunidades para agir de acordo com essa gestão (Rogers e Macfarlan, 2020). Em primeiro lugar, é necessário ampliar as capacidades para fazer isso. Os gerentes públicos devem ter determinadas habilidades e competências, orientadas para o aprendizado, a solução de problemas e até mesmo a tolerância ao risco e à incerteza. Seu trabalho exige que eles tenham tempo suficiente para refletir sobre os avanços e discutir correções necessárias. Eles também precisam de informações de qualidade, oportunas e desagregadas para medir o andamento da implementação e detectar quaisquer deslizamentos e suas causas. Em segundo lugar, além de ter as capacidades adequadas, os gerentes precisam de motivação para agir de forma adaptativa. Se os incentivos ao desempenho estiverem fixados unicamente no cumprimento de uma meta pontual, dificilmente um gestor se propõe a inovar com receitas desconhecidas ou aceita rapidamente que os resultados foram insuficientes; em vez disso, contemplar um menu de indicadores mais amplo, que inclua a aprendizagem do que funciona (e o que não funciona) como um fim em si mesmo, pode criar espaço para a inovação e a assunção de maiores riscos. Por fim, a oportunidade de agir de forma adaptativa deve se apresentar. Isto implica, por exemplo, uma simplificação dos processos para introduzir correções nos programas em relação à sua concepção original ou a possibilidade de aprovar alterações orçamentais para os mesmos, operações que não devem constituir um trâmite excessivamente complicado. Da mesma forma, os processos de compras públicas devem oferecer flexibilidade suficiente para introduzir correções após o início da implementação.

Em alguns países, a autonomia dos governos subnacionais pode levar a mais experimentação e aprendizado. A uniformidade do projeto e implementação de políticas também dificulta a experimentação e os testes. Alguns países, como os escandinavos, geralmente permitem que determinadas políticas nacionais sejam testadas inicialmente apenas em algumas áreas (como a Finlândia fez com as políticas de renda básica e os impostos ambientais; consultar Bierbock, Peters e Tosun, 2018). A China também costuma experimentar determinadas políticas primeiro

em algumas cidades ou províncias, e só as lança em escala nacional após uma avaliação dos seus resultados. E mesmo que uma mesma política seja aplicada a todo o território, é possível utilizar “variações planejadas” (Besharov, 2009) de sua implementação para avaliar o efeito das diferentes modalidades de execução.³² Mas é possível que em alguns países haja menos espaço para testes ou experimentações. Como alternativa, os governos subnacionais podem ser uma fonte de inovação. Devido à natureza contextual das medidas de adaptação, que devem abordar as vulnerabilidades de cada local geográfico ou grupo populacional, faz sentido incentivar e capacitar os municípios e os estados ou províncias (em países federais) a projetar e implementar soluções que serão avaliadas e, por fim, replicadas. De fato, o envolvimento dos atores da comunidade - que têm informações relevantes e incentivos alinhados com a busca de soluções eficazes - também é mais viável em nível local (consultar o Quadro 5). Não obstante o acima exposto, vale a pena considerar que os governos subnacionais também têm um papel importante a desempenhar na mitigação. Até o momento, 41 cidades em todo o mundo (dez delas na ALC) enviaram planos de ação climática compatíveis com o Acordo de Paris para a rede de cidades C40.³³



Os governos subnacionais podem ser uma fonte de inovação.

³² Normalmente, as avaliações de impacto buscam medir se determinado programa teve ou não o efeito desejado. A alternativa proposta pelas “variações planejadas” é testar diferentes variações do programa (incorporando ou descartando certas intervenções específicas que o compõem) para aprender se existem elementos-chave para o seu sucesso. Isso é especialmente relevante em áreas de políticas com altos níveis de incerteza sobre “o que funciona”. Isso também se aplica a programas que, devido ao seu apoio político, não seriam descontinuados mesmo diante de uma avaliação negativa, mas cuja implementação poderia ser aprimorada.

³³ Ver <https://resourcecentre.c40.org/> (acessado em 12/11/2021).

▶ QUADRO 5.

Cogestão adaptativa em nível local

A chamada “cogestão adaptativa” (Olsson, Folke e Berkes, 2004) combina o aspecto de aprendizagem dinâmica da gestão adaptativa com os atributos da governança colaborativa entre o setor público e os atores não estatais. Dada a complexidade e a incerteza que caracterizam os ecossistemas, essa abordagem permite a incorporação de conhecimentos essenciais para respostas eficazes de políticas públicas. Por exemplo, os autores destacam os casos da Suécia e da Holanda, onde os atores locais (pescadores) detectaram anomalias na qualidade da água antes mesmo de os governos começarem a medir a qualidade dela com instrumentos específicos. Permitir que as instâncias incorporem essas informações geradas pela comunidade, triangulem-nas com outras fontes de evidência, forneçam feedback e as processem em respostas de políticas facilita a rápida adaptação das intervenções governamentais.

Opção de reforma 5: Padrões de evidência para aprovação de políticas e regulamentos

Para os esforços de mitigação, as regulamentações públicas desempenham um papel central; portanto, seu processo de formulação é fundamental. As regulamentações estaduais podem definir padrões para emissões e tecnologias, proibir determinados produtos ou definir licenças para determinadas atividades com impactos climáticos. Porém, mesmo quando não existe um objetivo climático específico, as regulamentações estaduais sobre atividades econômicas e sociais podem ter impactos significativos sobre as emissões de carbono. O fortalecimento dos processos de formulação regulatória é, portanto, uma maneira fundamental de otimizar os esforços nesse campo. Em particular, esses

processos podem influenciar os seguintes elementos: 1) as informações disponíveis para os tomadores de decisão para a concepção e aprovação de regulamentos (por exemplo, sobre seus impactos climáticos esperados); e 2) os padrões a serem atendidos no que diz respeito às evidências sobre os impactos climáticos para fundamentar os regulamentos adotados. Conforme observado em Farías (2022), o cumprimento das metas de redução de emissões assumidas pelos países exige que as regulamentações públicas considerem os impactos climáticos de forma transversal; caso contrário, as regulamentações em diferentes setores (econômico, energético, uso da terra etc.) podem acelerar as mudanças climáticas em vez de mitigá-las.

A institucionalidade regulatória da ALC ainda apresenta lacunas importantes. Com exceção de alguns países, é possível identificar certas tendências comuns na região (Querbach e Arndt, 2017):

- reformas limitadas das estruturas regulatórias, com o objetivo de simplificar os procedimentos em vez de fortalecer a qualidade das decisões;
- falta de uma institucionalidade no CdG que permita supervisionar o processo regulatório e que atue como controle de qualidade desse processo (de forma externa às entidades que produzem as regulações);
- deficiências na consulta às partes interessadas: pouca divulgação para o público em geral; prazos curtos de consulta; falta de informações sobre os regulamentos na elaboração; ausência de sites centralizados para facilitar a consulta (como o www.regulations.gov nos Estados Unidos); pouca divulgação de materiais de apoio para o regulamento proposto (documentos de análise, dados relevantes, análise de impacto etc.) e ausência de feedback específico para os comentários recebidos;
- falta de exigência em termos de evidências para a aprovação e revisão de regulamentações, com avaliações insuficientes de impacto regulatório (AIR) *ex ante* e poucas avaliações de impacto *ex post*.

Embora essas fraquezas excedam a questão climática, é possível identificar algumas opções de reforma específicas no assunto (Fárias e Lopes, 2019). Em primeiro lugar, na medida em que o uso de AIRs for estabelecido, eles devem ser alinhados com as metas de emissão de carbono definidas por cada país, para documentar os efeitos esperados sobre elas. Em segundo lugar, devem ser desenvolvidas diretrizes metodológicas acordadas sobre como medir os impactos climáticos, como o Canadá fez em 2020.³⁴ Por fim, e de acordo com o que foi dito anteriormente, o “custo social do carbono” deve ser padronizado, estimando um valor monetário comum para cada unidade adicional de gás de efeito estufa que cada regulamentação permite ou restringe. Em conjunto, essas reformas contribuiriam para elevar o nível dos reguladores e obrigá-los a apresentar informações objetivas sobre os impactos climáticos esperados de suas normas climáticas. Deve-se observar que, embora as análises de impacto regulatório geralmente se baseiem em análises de custo-benefício destinadas a identificar a opção que maximiza o lucro esperado, as incertezas existentes na área climática podem fazer com que outras metodologias que buscam minimizar os riscos em diferentes cenários possíveis sejam preferíveis, (como a tomada de decisão robusta ou a análise de decisão baseada no risco climático [CRIDA, da sigla em inglês.]). Em geral, as opções robustas reduzem a probabilidade de arrependimento futuro, são reversíveis e flexíveis e têm margens de segurança (Kalra *et al.*, 2014).

Em um sentido mais geral, as lacunas regulatórias surgem das limitações do CdG em proteger o processo de tomada de decisões de políticas públicas a partir de uma perspectiva de todo o governo (*whole-of-government*). Uma das funções do CdG é estabelecer processos de aprovação de políticas que garantam a consulta a todas as partes interessadas (internas e externas ao governo), bem como evidências, análises e contestabilidade suficientes para evitar decisões *ad hoc* ou mal embasadas (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2014). Desta forma, o CdG constitui uma fonte independente de consultoria para o chefe do Executivo, que permite revisar as iniciativas setoriais com uma perspectiva de conjunto do governo. Desde 1974, o Gabinete do Primeiro-Ministro

³⁴ Consulte <https://www.strategicassessmentclimatechange.ca/> (acessado em 11/11/2021).

do Reino Unido tem uma Unidade de Políticas (*Policy Unit*) responsável pela análise das propostas apresentadas pelos ministérios, garantindo seu alinhamento com as prioridades gerais do governo e verificando a coerência entre as políticas setoriais (Harris e Rutter, 2014). Se essa perspectiva de todo o governo não for aplicada, será difícil para os ministérios setoriais (indústria, agricultura, energia, transporte etc.) considerarem os impactos climáticos de suas políticas, conforme discutido na opção de reforma 2. Essas considerações podem ser formalizadas no processo de tomada de decisão através de diretrizes como o livro verde sobre avaliação de políticas, programas e projetos estabelecido pelo Tesouro do Reino Unido (HM Treasury, 2020), que orienta os ministérios na formulação de políticas e inclui, dentro dessa estrutura geral, métodos para analisar e relatar os efeitos climáticos esperados das suas iniciativas. Por fim, vale a pena observar que os processos de “controle de qualidade” do CdG para a formulação de políticas envolvem cada vez mais uma verificação da viabilidade da implementação de propostas; em questões regulatórias (e especialmente ambientais), a aplicabilidade é um atributo fundamental para seu sucesso, que deve ser verificado previamente.



A disponibilidade de dados oportunos e de qualidade é fundamental.

Opção de reforma 6: *Sistemas de informação, monitoramento e avaliação*

Para complementar as duas opções anteriores (4 e 5), é necessário fortalecer os mecanismos de coleta e análise de informações climáticas.

Tanto para experimentar e aprender sobre o que funciona (e o que não funciona) quanto para exigir um nível mais alto de padrões de evidências na elaboração de políticas, a disponibilidade de dados oportunos e de qualidade é fundamental. Os dados devem abranger as emissões de carbono atuais e projetadas (totais nacionais e desagregados por setor); os impactos das intervenções; os riscos prováveis; e as oportunidades emergentes de ação (Singh, Finnegan e Levin, 2016). Essas informações também são valiosas para alimentar algumas das opções de reforma descritas acima, como a responsabilidade pública sobre os níveis de conformidade com as metas adotadas (reforma 3), incluindo os compromissos de monitoramento, relatório e verificação assumidos pelos países em suas NDC.

Os países da região ainda têm um longo caminho a percorrer em termos de governança de dados públicos. As administrações públicas são grandes produtoras e coletoras de informações. No entanto, muitas vezes existem barreiras organizacionais e tecnológicas que impedem a disponibilidade das informações necessárias em tempo hábil como um insumo para os tomadores de decisão. Portanto, é fundamental fortalecer a governança dos dados públicos, com regras e incentivos para permitir o compartilhamento de dados, padrões para garantir a qualidade e a comparabilidade dos mesmos e responsabilidades claras para fazer cumprir essas disposições. Isso exige uma liderança transversal e uma abordagem de todo o governo (OCDE, 2021), o que em alguns países tem sido expresso em estratégias integradas de dados (como a estratégia Federal de Dados do Governo dos EUA, liderada pelo CdG) e na criação de órgãos de governo no assunto, como os oficiais responsáveis por dados (*chief data officers*) de Nova York, Chicago e Boston, entre outras cidades (Wiseman, 2018). Na ALC, por outro lado, esta agenda é ainda incipiente; o foco principal, por enquanto, parece estar nas políticas de dados abertos, mas sem estratégias para otimizar o uso e a troca de informações dentro das administrações públicas.

Os sistemas de monitoramento e avaliação (M&A) também tendem a apresentar lacunas em termos de boas práticas. A última medição disponível do BID em nível regional indica que, apesar de alguns progressos, a maioria dos países não tem sistemas reais de M&E em funcionamento (Kaufmann, Sanginés e García Moreno, 2015). Em uma escala de 1 a 5, as atividades de monitoramento têm um desenvolvimento equivalente a 2, e as atividades de avaliação mal chegam a 1,4. De fato, essas médias são um pouco mais altas graças a alguns poucos casos destacados, já que a maioria dos países está abaixo desses níveis. Desde essa medição, os sistemas de monitoramento das prioridades do governo foram consolidados em alguns países, e as práticas e estruturas de avaliação de políticas também foram ampliadas. No entanto, por vários motivos (baixa qualidade e credibilidade das informações, integração deficiente com outros sistemas (como o orçamentário), falta de participação de atores-chave, etc.), de forma geral, a conexão entre as informações fornecidas por esses sistemas e os processos de tomada de decisão é insatisfatória (Ospina, Cunill-Grau e Maldonado, 2021). Portanto, seu papel na geração de políticas baseadas em evidências é limitado.

Obviamente, os pontos fracos da governança de dados e do M&A vão além da questão climática, mas é possível buscar inovações para essa questão específica. Os esforços de mitigação e adaptação exigem diferentes conjuntos de dados, incluindo os de atividades econômicas setoriais, dados sociodemográficos (por exemplo, sobre grupos vulneráveis), dados territoriais (ativos físicos, uso da terra etc.), ocorrência histórica de eventos climáticos ou modelos e projeções climáticas, entre outros. Portanto, é necessária uma estratégia que atenda às diversas necessidades de informações dos tomadores de decisão em diferentes níveis. O uso do monitoramento como um insumo para uma gestão adaptativa é logicamente orientado para as políticas de adaptação às mudanças climáticas. Nesse sentido, um dos principais desafios em nível gerencial, especialmente em países grandes e diversificados, é consolidar as informações locais sobre riscos e vulnerabilidades de forma integrada (Vallejo, 2017). Em outras palavras, é essencial passar do monitoramento de intervenções específicas (cada uma com seus próprios sistemas de medição) para a possibilidade de um monitoramento integrado que oriente o processo de tomada de decisões, alocando recursos onde eles são mais necessários. Portanto, é necessário que, sem perder a especificidade local dos indicadores a serem monitorados, eles sejam comparáveis entre si (STAP, 2017). Por fim, é necessário implementar processos de gerenciamento que permitam a revisão periódica dos dados entre os principais participantes, para que seja possível aprender sobre o que funciona (e o que não funciona) e fazer as correções pertinentes. O CdG (consulte a opção de reforma 2) está bem posicionado para liderar essas rotinas de monitoramento, bem como para facilitar a integração das informações.

Opção de reforma 7: Desenvolvimento dos recursos humanos

A elaboração e a implementação de políticas climáticas é um desafio de conhecimento e competência para as administrações públicas da região. Conforme observado na seção 4, a mudança climática é um fenômeno complexo, que envolve a compreensão de diferentes disciplinas científicas e a consideração da evolução e do impacto de diferentes tecnologias (Pollitt, 2015). Devido às deficiências do serviço público na maioria dos países da ALC (Cortázar, Lafuente e Sanginés, 2014), é

difícil para o serviço público ter a gama de habilidades necessárias para o projeto e a implementação de políticas de mitigação e adaptação de qualidade. E mesmo que os recursos humanos necessários estivessem presentes, é provável que eles estivessem dispersos em diferentes setores organizacionais, de acordo com a sua especialidade disciplinar. Portanto, existe uma lacuna de talentos que precisa ser abordada.

Devido à magnitude da lacuna de recursos humanos, um instrumento a ser considerado são as parcerias com especialistas de fora da administração pública. Quando confrontados com novos desafios e sem a capacidade necessária para enfrentá-los, os Estados geralmente recorrem à terceirização de tarefas para atores privados, representantes do setor acadêmico e membros da sociedade civil. Por exemplo, o desenvolvimento da energia atômica nos Estados Unidos, a partir do Projeto Manhattan, foi administrado através de formas de “governo indireto” (Kettl, 2002): desta forma, o Estado podia contar com a experiência disponível nas empresas, universidades, laboratórios e centros de pesquisa dos EUA. Assim, a principal função das áreas centrais do governo, como o Departamento de Energia, é a seleção, a gestão e a supervisão de fornecedores externos. No campo climático, as administrações públicas podem fazer uso de ferramentas de colaboração semelhantes com organizações não estatais. É claro que essa estratégia apresenta seus próprios desafios e demandas de capacidade. As administrações devem ser capazes de elaborar e negociar contratos com esses atores em áreas altamente técnicas; devem ter ferramentas para monitorar e avaliar suas atividades e resultados; e devem ser capazes de sintetizar evidências técnicas e orientações para “traduzi-las” para os tomadores de decisão que não têm conhecimento específico sobre o assunto. Portanto, essas competências devem ser incluídas na seleção e no treinamento de funcionários públicos que lidam com esses assuntos.

De qualquer forma, as administrações públicas devem conter pelo menos um nível básico de conhecimento especializado. Em primeiro lugar, é necessário um entendimento básico das questões (quais metodologias são mais apropriadas para diferentes problemas, quais são as fontes mais reconhecidas de evidências e conhecimentos especializados, como interpretar análises e recomendações etc.) para dialogar e negociar em igualdade de condições com os fornecedores externos. Em segundo lugar,

como um entrevistado apontou, se o Estado não tiver certas capacidades, corre o risco de se tornar “prisioneiro” das informações e das orientações fornecidas pelos atores envolvidos na área em questão. Assim, quando as políticas e regulamentações estão sendo elaboradas, é comum que os setores econômicos afetados procurem argumentar, tanto na esfera privada quanto na pública, com dados e análises para apoiar suas posições. Se os tomadores de decisão públicos não tiverem suas próprias fontes de evidências e recomendações, eles não terão as ferramentas para avaliar (e, eventualmente, desafiar) os vieses dessas fontes setoriais.

Portanto, é necessário estabelecer processos de seleção baseados no mérito, treinamento específico na área e de gestão do desempenho da equipe, incentivando a especialização climática. A rede formal e informal de funcionários públicos também pode contribuir para conectar talentos dispersos em diferentes entidades.³⁵ Por sua vez, figuras específicas de todo o governo ou de entidades específicas podem ser criadas para vincular as diferentes burocracias envolvidas na questão, como os cientistas-chefes nos ministérios de Israel (consulte Schmidt, Teschner e Negev, 2018). Por fim, deve-se observar que uma administração pública capacitada em relação ao clima, em virtude do seu próprio comprometimento com a questão, pode aumentar a pressão sobre os governos para que atuem nessa questão. De acordo com um entrevistado, esses “empreendedores de políticas” (Kingdon, 1984) têm sido os principais impulsionadores da política climática nos diversos ministérios dos países da região.

Além da especialização técnica, outras habilidades devem ser desenvolvidas. Conforme afirmado anteriormente, a gestão adaptativa exige aptidões de inovação, experimentação e aprendizagem que não são as tradicionalmente estimuladas na administração pública. Em outras palavras, existem habilidades comportamentais que são complementares e igualmente necessárias para as competências técnicas específicas das disciplinas que lidam com o clima. Em síntese, o talento necessário para abordar a mudança climática implica uma nova maneira de “entender o negócio” do serviço público, diferente da perspectiva focada apenas no

³⁵ Veja, por exemplo, <https://www.civilserviceenvironmentnetwork.org/> no Reino Unido.

cumprimento rigoroso dos processos ou intervenções predefinidos. Alguns dos princípios da abordagem de governo ágil (*agile government*) proposta pela National Academy of Public Administration dos Estados Unidos descrevem o tipo de conhecimento, habilidades e comportamentos que os funcionários públicos devem adquirir para gerenciar a implementação de políticas de mudanças climáticas (N.A.P.A., 2020).³⁶

³⁶ Ver <https://napawash.org/the-agile-government-center/overview>.



CAPÍTULO

06

Conclusões: uma agenda para gerenciar problemas complexos



CAPACIDADES DO ESTADO E QUESTÕES COMPLEXAS
DE POLÍTICAS PÚBLICAS: COMO ABORDAR AS VULNERABILIDADES
QUE AFETAM O DESENVOLVIMENTO HUMANO

06

Conclusões: uma agenda para gerenciar problemas complexos



Os temas da reforma da gestão pública discutidos nestas páginas têm uma aplicabilidade que vai além dos dois tópicos selecionados.

Este documento concentrou-se em como enfrentar os desafios de gestão de dois problemas complexos e “muito difíceis de resolver”: a desigualdade e as mudanças climáticas. Ambos compartilham características que os diferenciam dos problemas “lineares” para os quais as administrações públicas tradicionais são mais adequadas. Os *wicked problems* são multidimensionais, afetam múltiplos interesses conflitantes, apresentam desafios de informações e incerteza, e sua abordagem costuma gerar retroalimentações e novos assuntos a serem abordados, por isso não podem ser resolvidos “de uma vez por todas”. Essas características são comuns a outros problemas urgentes nos países da América Latina e do Caribe, como a falta de competitividade econômica, a desigualdade de gênero e a crise de confiança dos cidadãos nos governos. Por esse motivo, os temas da reforma da gestão pública discutidos nestas páginas têm uma aplicabilidade que vai além dos dois tópicos selecionados.

Em ambos os casos, surgiram várias opções de reforma com o objetivo de realinhar os incentivos dos atores e ampliar as evidências disponíveis para os tomadores de decisão. Em primeiro lugar, a importância da aplicação de abordagens “sistêmicas”, que analisam o problema de forma holística e capturam suas interdependências é mais promissora do que deixar que cada ministério ou agência trate do problema separadamente, de forma fragmentada ou parcial. Por sua vez, isso exige que o CdG desempenhe um papel no alinhamento de incentivos para facilitar essa colaboração e para fornecer informações através das quais os objetivos de todo o governo estão sendo buscados. Em segundo lugar, o monitoramento e a responsabilidade pública são elementos fundamentais para aumentar os incentivos para que o governo central e os prestadores de serviços se concentrem nos objetivos comprometidos e para ampliar a voz dos cidadãos e beneficiários no processo de políticas. Em terceiro lugar, permitir a experimentação, a aprendizagem e a

adaptação contínua parece ser mais promissoras do que o planejamento detalhado e antecipado de cada atividade a ser realizada e produto a ser entregue; isso também implica que os funcionários públicos desenvolvam novas competências e habilidades, ligadas à inovação, à geração de conhecimento sobre “o que funciona” e à flexibilidade para ajustar o rumo inicial. Por fim, a integração dos sistemas de informação das várias entidades produtoras de dados contribui para a realização de várias dessas transformações.

Em relação à desigualdade, está claro que o que está sendo implementado atualmente na ALC não é suficiente; a boa notícia é que, conforme este trabalho aponta, existem opções de reforma para “fazer mais com menos”. Embora os gastos sociais tenham aumentado, a redução da desigualdade não foi a mesma nos últimos anos, uma vez que está estagnada. As crescentes pressões fiscais enfrentadas por vários países, agravadas pela crise da COVID-19, limitarão a possibilidade de maior expansão desses gastos sociais no futuro. Este estudo apresenta opções para maximizar o impacto dos recursos investidos, com uma abordagem que destaca como a política social é gerenciada. Essas opções visam melhorar a coordenação dentro da administração pública e também uma mudança nos incentivos dos prestadores de serviços, sejam eles estatais ou não. A melhor coordenação contribui para produzir sinergias (ou seja, maiores impactos sem necessidade de mais recursos) e também para minimizar as frequentes sobreposições e duplicações de esforços. Além das estratégias integradas com a coordenação do CdG, já testadas em alguns países, vale a pena destacar a revisão integral das intervenções sociais com uma perspectiva de “sistema” (e perspectiva do usuário), que pode constituir uma inovação relevante na ALC, pelo menos para algumas áreas da política social. Por sua vez, em termos de incentivos para os provedores, existem opções como mecanismos de pagamento por resultados, medição e publicação de informações de desempenho e maior liberdade de escolha para os beneficiários, que podem ser expandidas para abranger mais serviços. Embora isso possa ser controverso ou gerar resistência, existem cada vez mais evidências de possíveis impactos positivos na qualidade dos serviços, especialmente quando os efeitos indesejados são abordados ativamente.

Uma conclusão a ser lembrada é que o contexto é importante, e isso deve permitir a inovação de acordo com as necessidades e capacidades de cada caso. Em primeiro lugar, conforme descrito no capítulo 2, o conceito de “política social” engloba uma grande diversidade de intervenções e, portanto, desafios muito variáveis em termos de implementação. As intervenções mais desafiadoras, nas quais este documento se concentrou, combinam beneficiários heterogêneos, atividades que não são programáveis em detalhes, interações intensas com os usuários e dificuldades de monitoramento. Mas existe outro conjunto de intervenções (geralmente aquelas que transferem recursos diretamente) que minimizam essas complexidades. Em segundo lugar, as capacidades das administrações públicas são heterogêneas entre os países e, muitas vezes, dentro deles; portanto, o tipo de intervenções que cada administração pode implementar com sucesso também varia. Finalmente, as lacunas aqui identificadas (de coordenação, qualidade do serviço etc.) também estão presentes de forma diferenciada em diversas áreas da política social. Portanto, cada tomador de decisão e funcionário público precisará levar em conta as características específicas da sua situação para priorizar as melhores opções de reforma disponíveis.

O conhecimento sobre a ligação entre os atributos da administração pública e as políticas de mudança climática é incipiente, mas algumas conclusões podem ser tiradas para orientar os tomadores de decisão.

Ao contrário de outras áreas de políticas públicas, nas quais já existe um conjunto mais robusto de evidências sobre como as instituições de gestão pública influenciam a qualidade e a eficácia das intervenções, na área climática esse conhecimento está apenas começando a ser construído. Mas os prazos dos tomadores de decisão são urgentes, portanto, este relatório busca fornecer pistas gerais sobre os principais desafios e opções de enfrentamento. Em particular, ele se concentra em dois desafios principais que surgem das características do problema climático e que a estrutura institucional deve abordar: 1) como alinhar os incentivos de vários atores por trás de esforços coerentes e urgentes; e 2) como expandir as informações disponíveis para os tomadores de decisão em uma questão complexa e com altos níveis de incerteza. Este estudo detalhou opções específicas de reforma para enfrentar ambos os desafios, baseando-se nas experiências ainda inéditas na área climática e do conhecimento

extrapolável de outras áreas de políticas públicas. Em resumo, estas são as conclusões gerais:

- coordenar o conjunto necessário de atores é difícil, dada a existência de prioridades conflitantes, mas é mais viável se o CdG assumir a liderança na coordenação, (empoderado pela sua proximidade com o chefe do Executivo, com uma perspectiva transversal e sem um “território burocrático” próprio para enfrentar), em vez de um ministério ambiental setorial. O CdG pode transformar os incentivos setoriais através do seu controle sobre os recursos (políticos, orçamentários, burocráticos etc.) que são relevantes para os ministérios; além disso, sua capacidade de cruzar informações de forma transversal permite que o governo identifique sinergias e intervenções coerentes;
- essa coordenação deve ser sustentada por uma visão compartilhada e uma abordagem “sistêmica”, que reconheça as contribuições necessárias de cada setor e as principais inter-relações, sequências e feedbacks; obviamente, essa mudança de abordagem traz seus próprios desafios, incluindo o gerenciamento da integralidade de um desafio multidimensional como esse. Essa perspectiva é o que permite “colocar em prática” o alinhamento de incentivos e informações para gerar políticas consistentes;
- a visão compartilhada também facilita o estabelecimento de planos de longo prazo, que alinham os incentivos de forma intertemporal. Esses planos devem ser formulados com base em um amplo apoio de atores múltiplos, de modo a proporcionar certeza sobre a sustentabilidade da política climática, mesmo em face de mudanças no governo, e incentivar os investimentos necessários de atores privados;
- além disso, os compromissos de longo prazo apenas são obrigatórios se forem definidos instrumentos para “colocá-los em prática” em planos, programas e orçamentos de curto prazo. Vários países estão estabelecendo normas nesse sentido, embora sejam, em sua maioria, experiências recentes, de forma que não é possível certificar o seu efeito. Na ALC, países como Chile, Costa

Rica, Guatemala e Suriname definiram planos de financiamento e investimento como parte da realização das estratégias de longo prazo;

- mais ainda: esses compromissos não são confiáveis se não houver um monitoramento interno das suas metas e mecanismos de responsabilidade para os cidadãos, alimentados por informações adequadas. Além de traduzir os planos em ações concretas de curto e médio prazo, a credibilidade exige metas claras e a identificação dos responsáveis, com incentivos políticos e de reputação, para que isso prevaleça na agenda governamental;
- diante de um desafio complexo e incerto, a rigidez formalista da tradição administrativa predominante na região deve ser atenuada para dar lugar à inovação, à experimentação e ao aprendizado sobre o que funciona (e o que não funciona). Em alguns países, os governos subnacionais podem atuar como um “laboratório” para testar novas soluções e até mesmo a cogestão adaptativa com os atores locais, aproveitando informações que podem não estar disponíveis para o próprio setor público;
- por sua vez, a informalidade dos processos de tomada de decisão, que são caracterizados por poucos “controles de qualidade” *ex ante*, exige o estabelecimento de padrões mais elevados de evidências para a aprovação de políticas e regulamentações, com metodologias que considerem diferentes cenários possíveis (devido às incertezas existentes) e que priorizem a minimização dos riscos climáticos;
- os dois últimos pontos dependem de sistemas sólidos de informação, monitoramento e avaliação, e de funcionários públicos com habilidades e conhecimentos suficientes na área (ou, pelo menos, capazes de gerenciar as parcerias necessárias com agentes externos com conhecimentos específicos).

Embora o menu de opções de reforma considerado seja amplo, em cada estratégia as alternativas complementam umas às outras. Para alinhar efetivamente os incentivos das partes interessadas, é conveniente combinar os seguintes elementos: (i) a coordenação do CdG; (ii) a

concretização das metas climáticas em instrumentos de curto e médio prazo; (iii) e a prestação de contas pública para motivar o monitoramento e a pressão dos cidadãos. Cada uma dessas opções deve alavancar as outras, pois todas elas criam incentivos sinérgicos para que os atores intervenham de forma coerente e urgente em face das mudanças climáticas. Da mesma forma, sistemas reforçados de informação, monitoramento e avaliação devem alimentar tanto a elaboração de políticas e regulamentos baseados em evidências (ferramentas fundamentais para a mitigação) quanto o aprendizado flexível exigido pelas políticas de adaptação. Por sua vez, a expansão do conhecimento e das habilidades disponíveis no serviço público e para aliados externos também criaria maior capacidade de processar e analisar as evidências e aconselhar melhor os tomadores de decisão em contextos de incerteza e quando as posições setoriais estiverem em conflito. Em síntese: essas não são opções de reforma mutuamente exclusivas, mas complementares, que de preferência devem ser buscadas de forma abrangente.

Obviamente, em contextos de recursos escassos, as opções mais úteis para cada caso devem ser priorizadas, partindo sempre de um bom diagnóstico.

Os governos podem não contar com recursos suficientes (políticos, orçamentários, gerenciais) para promover uma ampla gama de reformas de forma simultânea. Portanto, as lacunas específicas de cada caso devem ser identificadas para que seja possível implementar as reformas mais urgentes e gastar melhor, de forma coerente, a fim de evitar o uso de determinados recursos públicos para combater a mudança climática, ao mesmo tempo em que outros recursos são usados de forma que tendem a agravar o problema, uma situação que é frequentemente comum atualmente (Ferro *et al.*, 2020). Este capítulo destaca os atributos institucionais e gerenciais mais importantes para a elaboração e implementação de políticas climáticas. Os tomadores de decisão precisarão analisar até que ponto as suas organizações estão se aproximando ou se afastando desses atributos, através do diálogo com atores públicos e privados que tenham informações e possam oferecer perspectivas úteis sobre o assunto. Este capítulo pode servir como base para desenvolver uma ferramenta de diagnóstico ou autodiagnóstico que permita traduzir esses atributos em indicadores mensuráveis, e que assim possibilite análises mais rigorosas do estado de situação em cada caso. De



Este capítulo destaca os atributos institucionais e gerenciais mais importantes para a elaboração e implementação de políticas climáticas.

qualquer modo, esses devem ser diagnósticos rápidos, que não atrasem o ímpeto de adotar as reformas necessárias.

Por fim, essas opções de reforma devem ser avaliadas através de uma análise aprofundada de casos específicos. Este documento baseou-se em estudos de caso de diferentes países (a maioria deles fora da ALC), na análise fornecida pelos especialistas entrevistados e no conhecimento mais amplo sobre gestão pública que é relevante para essa área de políticas. No entanto, várias dessas reformas são apenas embrionárias em vários países da região, e sua implementação efetiva não foi documentada de forma abrangente. Portanto, para determinar sua eficácia e, principalmente, para entender os contextos em que são mais aplicáveis, é necessário um mergulho mais profundo tanto em seus processos de implementação quanto em seus eventuais impactos. Esse é o próximo passo de uma agenda para a qual este trabalho busca contribuir.

Referências

- Abbu, E. 2018. Macroeconomic Determinants of Infant Mortality in WAEMU Countries: Evidence from Panel Data Analysis. *Applied Economics and Finance*, Vol 5(6). Disponível em: <https://redfame.com/journal/index.php/aef/article/view/3682>.
- Acevedo, I., F. Castellani, M. J. Cota, G. Lotti y M. Székely. 2022. El aumento de la desigualdad en América Latina: un efecto colateral de la pandemia. Washington, D.C.: BID. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/El-aumento-de-la-desigualdad-en-America-Latina-un-efecto-colateral-de-la-pandemia.pdf>.
- Agusti Strid, A. y J. Ronicle. 2021. Bonos de impacto social en América Latina: El trabajo pionero de BID Lab en la región. Lecciones aprendidas. Nota técnica de BID Lab N.º IDB-TN-2087. Washington, D.C.: BID. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/social-impact-bonds-latin-america-idb-labs-pioneering-work-region-lessons-learned>.
- Alessandro, M., B. Cardinale Lagomarsino, C. Scartascini, J. Streb y J. Torrealday. 2021. Transparency and Trust in Government. Evidence from a Survey Experiment. *World Development*, 138.
- Alessandro, M., M. Lafuente y R. Shostak. 2014. El modelo de gestión del estado de Pernambuco (Brasil). Nota técnica N.º IDB-TN-638. Washington, D.C.: BID. Disponível em: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Liderazgo-desde-el-centro-El-modelo-de-gesti%C3%B3n-del-estado-de-Pernambuco-\(Brasil\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Liderazgo-desde-el-centro-El-modelo-de-gesti%C3%B3n-del-estado-de-Pernambuco-(Brasil).pdf).
- Alessandro, M., M. Lafuente y C. Santiso. 2014. *Gobernar para cumplir con los ciudadanos. El rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID. Disponível em: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Gobernar-para-cumplir-con-los-ciudadanos-El-rol-del-Centro-de-Gobierno-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- Aman, F., J. Cilliers y M. Kaffenberger. 2019. Improving School Performance through School Ranking: The Double-Edged Sword of Accountability. RISE, texto de blog, 8 de mayo. Disponível em: https://riseprogramme.org/blog/improving_school_performance_TZ.
- Andrews, M. 2021. Successful failure in public policy work. Documento de trabajo N.º 402. Cambridge, MA: Center for International Development at Harvard University.

- Ang, Y. 2019. Why China can't fix its environment simply by adjusting targets. Disponible em: <http://faculty.washington.edu/aseem/PAR%20Files/Why%20China%20Can%E2%80%99t%20Fix%20Its%20Environment%20Simply%20By%20Adjusting%20Targets.pdf>
- Arenas de Mesa, A. y E. Mosqueira. 2021. La transformación y el fortalecimiento institucional de los Ministerios de Hacienda en América Latina: del control al uso estratégico de los recursos públicos para el desarrollo. Documentos de proyectos (LC/TS.2021/23), Santiago de Chile: CEPAL y BID.
- Araujo, M. C., F. López Boo y J. Puyana. 2013. *Panorama sobre los servicios de Desarrollo infantil temprano en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID. Disponible em: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Panorama-sobre-los-servicios-de-desarrollo-infantil-temprano-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- Atinc, T. M. y E. Gustafsson-Wright. 2013. Early childhood development: the promise, the problem, and the path forward. Washington, D.C.: Center for Universal Education.
- Aucoin, P. 1997. The design of public organizations for the 21st century: Why bureaucracy will survive in public management. *Canadian Public Administration*, 40(2): 290-306.
- Aulicino, C. y G. Díaz Langou. 2015. Políticas públicas de desarrollo infantil en América Latina. The Dialogue. Disponible em: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2016/03/FINAL-Politicas-publicas-de-desarrollo-infantil-en-AL-2.pdf>.
- Auyero, J. 2012. *Patients of the State: The Politics of Witing in Argentina*. Durham, Carolina del Norte: Duke University Press.
- Averchenkova, A., S. Fankhauser y J. Finnegan. 2018. The role of independent bodies in climate governance: the UK's Committee on Climate Change. Londres: Grantham Research Institute on Climate Change, London School of Economics and Political Science. Disponible em: https://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/10/The-role-of-independent-bodies-in-climate-governance-the-UKs-Committee-on-Climate-Change_Averchenkova-et-al.pdf.
- Azevedo, V., C. P. Bouillon e I. Irarrázaval. 2011. La efectividad de las redes de protección social: El rol de los sistemas integrados de información social en seis países de América Latina. Nota técnica N.º IDB-TN-233. Washington, D.C.: BID. Disponible em: https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/La_efectividad_de_las_redes_de_protecci%C3%B3n_social_El_rol_de_los_sistemas_integrados_de_informaci%C3%B3n_social_en_seis_pa%C3%ADses_de_Am%C3%A9rica_Latina.pdf.
- Bailey, R. y F. Preston. 2014. Stuck in Transition: Managing the Political Economy of Low-carbon Development. Briefing Paper. Londres: Chatham House. Disponible em: <https://energieclimat.hypotheses.org/20143>.

- Baker, M., J. Gruber y K. Milligan. 2019. The Long-Run Impacts of a Universal Child Care Program. *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(3): 1-26. Disponible em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20170603>.
- Banco Mundial. 2004. *Informe sobre el desarrollo mundial 2004*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible em: <https://documentos.bancomundial.org/es/publication/documents-reports/documentdetail/972191468320374337/informe-sobre-el-desarrollo-mundial-2004-servicios-para-los-pobres>.
- . 2022. A roadmap for climate action in Latin America and the Caribbean 2021-2025. Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial. Disponible em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/d3e9d5ba-bdea-543b-8e51-e53f39308a73/content>.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Deep Decarbonization Pathways for Latin America and the Caribbean (DDPLC). 2019. *Cómo llegar a cero emisiones netas: Lecciones de América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID. Disponible em: <https://publications.iadb.org/es/como-llegar-cero-emisiones-netas-lecciones-de-america-latina-y-el-caribe>.
- Barber, M. 2007. *An instruction to deliver: Tony Blair, the public services and the challenge of delivery*. Tunbridge Wells: Politico's Publishing Ltd.
- Barenberg, A. J., D. Basu, y C. Soylu. 2017. The effect of public health expenditure on infant mortality: evidence from a panel of Indian states, 1983-1984 to 2011-2012. *The Journal of Development Studies*, 53(10), 1765-1784.
- Beeck Center. 2016. *From Innovation to Practice: Impact Investing Education and Training*. Washington, D.C.: Beeck Center. Disponible em: https://beeckcenter.georgetown.edu/wp-content/uploads/2019/07/From-Innovation-to-Practice-Impact-Investing-Education-and-Training_Beeck-Center_8.4.pdf.
- Behn, R. 2014. *The PerformanceStat potential. A leadership strategy for producing results*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Berlinsky, S. y N. Schady. 2015. *Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, D.C.: BID. Disponible em: https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Los_primeros_a%C3%B1os_El_bienestar_infantil_y_el_papel_de_las_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas.pdf.
- Bernal, R. 2015. 3 claves para coordinar e integrar servicios de primera infancia. BID, texto de blog, 24 de agosto. Disponible em: <https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/es/servicios-de-primera-infancia/>.

- Bevan, G. y D. Wilson. 2013. Does 'naming and shaming' work for schools and hospitals? Lessons from natural experiments following devolution in England and Wales. *Public Money & Management*, 33(4): 245-252. Disponible em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09540962.2013.799801>.
- Besharov, D. 2009. From the Great Society to continuous improvement government: Shifting from "does it work?" to "what would make it better?" *Journal of Policy Analysis and Management*, 28(2): 199-220. Disponible em: <https://www.jstor.org/stable/29739010>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2019. Documento de Marco Sectorial de Desarrollo Infantil Temprano. Washington, D.C.: BID.
- . 2021. *Costos y beneficios de la carbono-neutralidad en Perú: Una evaluación robusta*. Washington, D.C.: BID. Disponible em: <https://publications.iadb.org/es/costos-y-beneficios-de-la-carbono-neutralidad-en-peru-una-evaluacion-robusta>.
- Biesbrok, R., G. Peters y J. Tosun. 2018. Public Bureaucracy and Climate Change Adaptation. *Review of Policy Research*. Disponible em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ropr.12316>.
- Bistend, M., G. Iyer, J. Edmonds, A. Vogt-Schilb, R. Argüello, A. Cadena Cárdena, R. Delgado et al. 2019. Implicaciones del Acuerdo de París sobre activos abandonados en América Latina y el Caribe. Documento para discusión IDB-DP-00699. Washington, D.C.: BID. Disponible em: https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Implicaciones_del_Acuerdo_de_Par%C3%ADs_sobre_activos_abandonados_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe.pdf.
- Bloomberg NEF. 2021. New Energy Outlook 2021.
- Borgonovi, E., E. Anessi Pessina y C. Bianchi (eds.). 2018. *Outcome-based performance management in the public sector*. Berlín: Springer.
- Boswell, C. 2018. *Manufacturing political trust. Targets and performance measurement in public policy*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Braginski, R. 2018. Alejandro Ganimian: "Entregar notebooks a las escuelas no ha tenido efectos positivos y, en algunos casos, fue negativo". *Clarín*, 29 de julio. Disponible em: https://www.clarin.com/opinion/alejandro-ganimian-entregar-netbooks-escuelas-efectos-positivos-casos-negativo_0_rJpA72ENX.html.
- Breierova, L. y E. Duflo. 2004. The Impact of Education on Fertility and Child Mortality: Do Fathers Really Matter Less Than Mothers? Documento de trabajo N.º 10513. NBER. Disponible em: <https://www.nber.org/papers/w10513>.

- Brown, D., J. Kohli y S. Mignotte. 2021. Tools at the centre of government: research and practitioners' insight. Oxford: Universidad de Oxford. Disponible em: <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2021-09/Tools%20at%20the%20centre%20of%20government%20-%20Practitioners%27%20Insight%202021.pdf>.
- Busso, M. y J. Messina. 2020. La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada. Washington, D.C.: BID. Disponible em: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/La-crisis-de-la-desigualdad-America-Latina-y-el-Caribe-en-la-encrucijada.pdf>.
- Carrigan, C. 2018. Unpacking the effects of competing mandates on agency performance. *Public Administration Review*, 78(5): 669-683.
- Casas, L., J. C. Chaparro, A. Franco, C. González Velosa y C. Ternent. 2021. Evaluación de impacto confirma resultados positivos del primer bono de impacto social en América Latina. Factor trabajo, texto de blog, 8 de julio. Disponible em: <https://blogs.iadb.org/trabajo/es/resultados-positivos-del-primer-bono-de-impacto-social-en-america-latina/>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2022. Social Panorama of Latin America and the Caribbean Transforming education as a basis for sustainable development. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chudnovsky, M., P. Joyce, J. P. Martínez Guzmán y A. Lopes Pereira de Melo. 2022. State Capacity for climate change: A proposal for Mexico. Informe interno del BID. Washington, D.C.: BID. (Documento inédito.)
- Clark, H., A. M. Coll-Seck, A. Banerjee, S. Peterson, S. L. Dalglish, S. Ameratunga *et al.* 2020. A future for the world's children? A WHO-UNICEF-Lancet Commission. *The Lancet*, 395(10224): 605-658. Disponible em: [https://www.thelancet.com/article/S0140-6736\(19\)32540-1/fulltext](https://www.thelancet.com/article/S0140-6736(19)32540-1/fulltext).
- Clarke, D., G. Cortés Méndez y D. Vergara Sepúlveda. 2020. Growing together: assessing equity and efficiency in a prenatal health program. *Journal of Population Economics*, 33(3): 883-956. Disponible em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s00148-019-00761-6>.
- Comisión Europea. 2019. Avances en la Acción Climática de América Latina: Contribuciones Nacionalmente Determinadas al 2019. Bruselas: Comisión Europea. Disponible em: https://www.cepal.org/sites/default/files/pdf_estudio_avances_agosto_2019_-_21-8v2.pdf.

- Cortázar, J. C. 2006. Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales. Washington, D.C.: BID. Disponible em: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Una-Mirada-Estrat%C3%A9gica-y-Gerencial-de-la-Implementaci%C3%B3n-de-los-Programas-Sociales.pdf>.
- Cortázar, J.C., M. Lafuente y M. Sanginés. 2014. *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina*. Washington, D.C.: BID. Disponible em: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-\(2004-13\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Al-servicio-del-ciudadano-Una-d%C3%A9cada-de-reformas-del-servicio-civil-en-Am%C3%A9rica-Latina-(2004-13).pdf).
- Cortez, R., D. Romero, V. Camporale y L. Perez. 2012. Results-Based Financing for Health in Argentina: The Plan Nacer Program. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27223>.
- Crew, M. 2020. The Effectiveness of Place-Based Programmes and Campaigns in Improving Outcomes for Children: A Literature Review. A National Literacy Trust Research Report. Londres: National Literacy Trust. Disponible em: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED607978.pdf>.
- Cruces, G. y L. Gasparini. 2022. The Changing Picture of Inequality in Latin America: Evidence for Three Decades. Nueva York: PNUD. Disponible em: <https://www.undp.org/latin-america/blog/changing-picture-inequality-latin-america-evidence-three-decades>.
- Currie, J. y E. Moretti. 2003. Mother's Education and the Intergenerational Transmission of Human Capital: Evidence from College Openings and Longitudinal Data. *The Quarterly Journal of Economics*, 118(4): 1495-1532.
- Davies, N., G. Atkins y S. Sodhi. 2021. Using targets to improve public services. Londres: Institute for Government. Disponible em: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/report/using-targets-improve-public-services>.
- De Achaval, O. y C. Aulicino. 2015. Estrategias de protección a la primera infancia en la experiencia internacional. Documento de trabajo N.º 145. Buenos Aires: CIPPEC. Disponible em: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1139.pdf>.
- de Hoyos, R., A. J. Ganimian y P. A. Holland. 2019. Teaching with the Test: Experimental Evidence on Diagnostic Feedback and Capacity Building for Public Schools in Argentina. *The World Bank Economic Review*, Vol. 1(2): 499-520.

- . 2020. Great things come to those who wait: Experimental evidence on performance-management tools and training in public schools in Argentina. Documento de trabajo. Disponible em: <https://static1.squarespace.com/static/5990cfd52994ca797742fae9/t/5f4feecabb6d0e29e6cb2e53/1599073999482/dehoyosetal2020.pdf>.
- Delgado, R., H. Eguino y A. Lopes. 2021. Política fiscal y cambio climático: Experiencias recientes de los ministerios de finanzas de América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID. Disponible em: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Politica-fiscal-y-cambio-climatico-experiencias-recientes-de-los-ministerios-de-finanzas-de-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- Diamond, P. 2021. Michael Barber and the ‘Science’ of Delivery. Londres: Queen Mary University of London. Disponible em: <https://www.qmul.ac.uk/mei/news-and-opinion/items/michael-barber-and-the-science-of-delivery--dr-patrick-diamond.html>.
- Downs, A. 1966. Inside Bureaucracy. Santa Monica, CA: Waveland Press.
- Durkin, K., M. W. Lipsey, D. C. Farran y S. E. Wiesen. 2022. Effects of a statewide pre-kindergarten program on children’s achievement and behavior through sixth grade. *Developmental Psychology*, 58(3): 470-484. Disponible em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/35007113/>.
- Elliot, C., J. Worker, K. Levin y K. Ross. 2019. Good governance for long-term low-emissions development strategies. Washington, D.C.: World Resources Institute (WRI). Disponible em: <https://www.wri.org/research/good-governance-long-term-low-emissions-development-strategies>.
- Farías, P. y A. Lopes. 2019. Cambio climático: ¿cuál es el rol de los reguladores? Gobernarte, texto de blog, 8 de diciembre. Washington, D.C.: BID. Disponible em: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/cambio-climatico-cual-es-el-rol-de-los-reguladores/>.
- Farías, P. (ed.). 2022. ¿Preparados para regular? Lecciones y desafíos de la regulación en América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID. Disponible em: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Preparados-para-regular-Lecciones-y-desafios-de-la-regulacion-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- Ferro, P., M. Jaramillo, R. Delgado, D. Almeida y G. Rodríguez. 2020. Compromisos climáticos y presupuestos nacionales: Identificación y alineación: Estudios de caso de Argentina, Colombia, Jamaica, México y Perú. Nota técnica N.º IDB-TN-01982. Washington, D.C.: BID. Disponible em: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Compromisos-climaticos-y-presupuestos-nacionales-Identificacion-y-alineacion-Estudios-de-caso-de-Argentina-Colombia-Jamaica-Mexico-y-Peru.pdf>.

- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2021. Climate Change Challenges in Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: FMI.
- Fozzard, A. 2019. Climate change and governance: opportunities and responsibilities. Governance Note N.º 14. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/711501555389933326/pdf/Climate-Change-and-Governance-Opportunities-and-Responsibilities.pdf>.
- GAO (Government Accountability Office). 2011. Climate Change. Improvements Needed to Clarify National Priorities and Better Align Them with Federal Funding Decisions. ----- . 2012 Annual Report: Opportunities to Reduce Duplication, Overlap and Fragmentation, Achieve Savings, and Enhance Revenue.
- Gaynor, M., R. Moreno-Serra y C. Propper. 2013. Death by market power: reform, competition, and patient outcomes in the National Health Service. *American Economic Journal: Economic Policy*, 5(4): 134-66. Disponible en: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.5.4.134>.
- Gertler, P., P. Giovagnoli y S. Martínez. 2014. Rewarding Provider Performance to Enable a Healthy Start to Life Evidence from Argentina's Plan Nacer. Documento de trabajo de investigación de políticas N.º 6884. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible em: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/84205239-45c6-542e-83ff-c6d097fe9ffc>.
- Grossman, M. y R. Kaestner. 1997. Effects of Education on Health. En: J. R., Behrman y N. Stacey (eds.), *The Social Benefits of Education*, capítulo 4, pp. 69-124. University of Michigan Press.
- Groves, D. G., J. Syme, E. Molina-Pérez, C. Calvo, L. Víctor-Gallardo, G. Godínez-Zamora, J. Quirós-Tortos *et al.* 2020. Costos y beneficios de la descarbonización de la economía de Costa Rica: Evaluación del Plan Nacional de Descarbonización bajo incertidumbre. Washington, D.C.: BID. Disponible em: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Costos-y-beneficios-de-la-descarbonizacion-de-la-economia-de-Costa-Rica-Evaluacion-del-Plan-Nacional-de-Descarbonizacion-bajo-incertidumbre-Resumen-ejecutivo.pdf>.
- Guess, G. y J. Savage. 2021. *Comparative Public Budgeting*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Gustafsson-Wright, E. y S. Gardiner. 2016. Using impact bonds to achieve early childhood development outcomes in low-and middle-income countries. Washington, D.C: The Brookings Institution. Disponible em: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Impact-Bonds-for-ECDweb.pdf>.

- Harris, J. y J. Rutter. 2014. Centre Forward Effective Support for the Prime Minister at the Centre of Government. Londres: Institute for Government. Disponible em: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/report/centre-forward>.
- Herd, P. y D. P. Moynihan. 2018. *Administrative burden: Policymaking by other means*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Higham, C., A. Averchenkova, J. Setzer y A. Koehl. 2021. Accountability mechanisms in climate change framework laws. Londres: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science. Disponible em: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2021/11/Accountability-mechanisms-in-climate-change-framework-laws.pdf>.
- Ho, A. 2018. From Performance Budgeting to Performance Budget Management: Theory and Practice. *Public Administration Review*, 78(5): 748-758. Disponible em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.12915>.
- Hojman, D. 1996. Economic and other Determinants of Infant and Child Mortality in Small Developing Countries: the Case of Central America and the Caribbean. *Journal of Applied Economics*, 28(3): 281-290.
- HM Government. 2021. Net Zero Strategy: Build Back Greener. Londres: HM Government. Disponible em: HM Treasury. 2020. *The Green Book: Central Government guidance on appraisal and evaluation*. Londres: HM Treasury.
- Hope, R. y A. Knight. 2021. Innovating public services at scale. Public Policy Design, texto de blog, 21 de octubre. Disponible em: <https://publicpolicydesign.blog.gov.uk/2021/10/21/innovating-public-services-at-scale/>.
- Ionescu, M., Z. Trikić y L. Pinto. 2019. Towards Integrated Early Childhood Education and Care Systems: Building the Foundations Toolkit. Bruselas: Comisión Europea, Programa Erasmus.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). 2023. AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023. Ginebra: IPCC. Disponible em: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>.
- IRENA (International Renewable Energy Agency). 2021. *World Energy Transitions Outlook: 1.5° C Pathway*. Abu Dhabi: IRENA.
- Irwin, T. 2009. Implications for Climate-Change Policy of Research on Cooperation in Social Dilemmas. Documento de trabajo de investigación de políticas N.º 5006. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible em: <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-5006>.

- Irwin, L., A. Siddiqi y C. Hertzman. 2007. Early child development: A powerful equalizer. Ginebra: OMS. Disponible em: http://who.int/social_determinants/resources/eckn_report_07_2007.pdf.
- Jaramillo, M. y V. Saavedra. 2021. NDC Invest: Apoyando políticas y finanzas climáticas transformadoras. Washington, D.C.: BID. Disponible em: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/NDC-Invest-Apoyando-politicas-y-finanzas-climaticas-transformadoras.pdf>.
- Joyce, P. 2003. Linking Performance and Budgeting: Opportunities in the Federal Budget Process. Washington, D.C.: IBM Center for the Business of Government.
- Kagan, S. L., M. C. Araujo, A. Jaimovich e Y. Cruz-Aguayo. 2016. Una mirada al desarrollo infantil en América Latina y el Caribe desde la teoría y el pensamiento sistémico. Nota técnica N.º IDB-TN-1061. Washington, D.C.: BID. Disponible em: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Una-mirada-al-desarrollo-infantil-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-desde-la-teor%C3%ADa-y-el-pensamiento-sist%C3%A9mico.pdf>.
- Kalra, N., S. Hallegate, R. Lempert, C. Brown, A. Fozzard, S. Gill y A. Shah. 2014. Agreeing on Robust Decisions New Processes for Decision Making Under Deep Uncertainty. Documento de trabajo de investigación de políticas N.º 6906. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible em: <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/cb452737-Ofb0-59a1-88d9-162af7882938>.
- Kamensky, J. M. 2011. Managing the Complicated vs. the Complex. *The Business of Government Magazine*, 66-67. Disponible em: <https://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/JohnKamensky.pdf>.
- Kaufmann, J., M. Sanginés y M. García Moreno. 2014. *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID. Disponible em: <https://publications.iadb.org/es/construyendo-gobiernos-efectivos-logros-y-retos-de-la-gestion-publica-para-resultados-en-america>.
- Keefer, P. y S. Khemani. 2005. Democracy, Public Expenditures, and the Poor: Understanding Political Incentives for Providing Public Services. *The World Bank Research Observer*, 20(1): 1-27.
- Keefer, P. y C. Scartascini. 2022. *Confianza: la clave de la cohesión social y el crecimiento en América Latina y el Caribe*. Serie Desarrollo en las Américas. Washington, D.C.: BID. Disponible em: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Construyendo-gobiernos-efectivos-Logros-y-retos-de-la-gesti%C3%B3n-p%C3%BAblica-para-resultados-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>.

- Kettl, D. 2002. Managing indirect government. En: L. Salamon (ed.), *The tools of government: A guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Kingdon, J. 1984. *Agendas, alternatives, and public policies*. Nueva York: Harper Collins.
- Kunreuther, H. (coord.). 2014. Integrated Risk and Uncertainty Assessment of Climate Change Response Policies. En: *Climate Change 2014*, capítulo 2, pp. 151-205. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. Disponible em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ipcc_wg3_ar5_chapter2.pdf.
- Lafuente, M. y S. González. 2018. ¿Qué impacto tienen las unidades de cumplimiento? Evaluando innovaciones en los gobiernos. Nota técnica N.º IDB-TN-1431. Washington, D.C.: BID. Disponible em: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/%C2%BFQu%C3%A9-impacto-tienen-las-unidades-de-cumplimiento-Evaluando-innovaciones-en-los-gobiernos.pdf>.
- LEDS-LAC. 2019. Hacia un desarrollo resiliente y bajo en emisiones en Latinoamérica y el Caribe: Progreso en la implementación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC). Washington, D.C.: BID. Disponible em: https://ledslac.org/wp-content/uploads/2020/04/LEDSenLAC_2019_v1.3.pdf.
- Leiter, T. 2021. Do governments track the implementation of national climate change adaptation plans? An evidence-based global stocktake of monitoring and evaluation systems. *Environmental Science and Policy*, 125: 179-188. Disponible em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1462901121002379>.
- Lester, P. 2016. Performance partnership pilots: Increasing program flexibility to improve outcomes. Special Report Series. Washington, D.C.: IBM Center for Business of Government, Social Innovation Research Center. Disponible em: <https://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/Performance%20Partnership%20Pilots.pdf>.
- Lipsky, M. 2010. *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Lowe, T. 2013. New development: The paradox of outcomes—the more we measure, the less we understand. *Public Money & Management*, 33(3): 213-216.
- Lowe, T. y R. Wilson. 2016. Managing the performance of social interventions. What can we learn from a complex systems approach? Londres: British Academy of Management. Disponible em: <https://nrl.northumbria.ac.uk/id/eprint/39753/>.
- Machinea, J. L. y G. Cruces. 2006. Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos. Serie Informes y Estudios Especiales N.º 17. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible em: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7862-instituciones-la-politica-social-objetivos-principios-atributos>.

- Martínez Guzmán, J. 2020. The use of performance information under performance budgeting systems: A comparative analysis of Chilean line ministries. *International Public Management Journal*, 23(4): 591-610.
- Martinez Nogueira, R. 2006. Heterogeneidad y contingencia en los programas sociales: consecuencias para la gestión de la implementación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 35: 1-20. Disponible em: <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533667005.pdf>.
- McBride, J. 2022. How Green-Party Success Is Reshaping Global Politics. Council on Foreign Relations. Disponible em: <https://www.cfr.org/backgrounders/how-green-party-success-reshaping-global-politics>.
- Metcalf, L. 1994. International Policy Co-ordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*, 60(2).
- Nachmany, M. y E. Mangan. 2018. Policy brief Aligning national and international climate targets. Londres: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science. Disponible em: <https://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/10/Aligning-national-and-international-climate-targets.pdf>.
- NAO (National Audit Office). 2020. Achieving net zero. Londres: NAO. Disponible em: <https://www.nao.org.uk/reports/achieving-net-zero/>.
- N.A.P.A. (National Academy of Public Administration). 2020. Building an Agile Federal Government: A call to Action. Newtown Square, NA: Project Management Institute. Disponible em: <https://www.pmi.org/business-solutions/white-papers/building-an-agile-federal-government>.
- Neby, S. y M. Zannakis. 2020. Coordinating Wickedness: A Comparative Analysis of How Norway and Sweden Organize for Climate Policies. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 22(6). Disponible em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13876988.2020.1821362>.
- Nishiyama, A. 2011. Economic Growth and Infant Mortality in Developing Countries. *The European Journal of Development Research*, 23(4): 630-647.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2015. Effective coordination from the centre: Coordinating policies to promote the transition to a low-carbon economy. Briefing Note. Special session of Senior Officials from Centres of Government (CoG), Sede de la OCDE, París, 16-17 de febrero. Disponible em: <https://www.oecd.org/gov/Coordination-policies-to-promote-a-low-carbon-economy.pdf>.

- , 2017a. Systems approaches to public sector challenges. París: OCDE. Disponible em: <https://doi.org/10.1787/9789264279865-en>.
- , 2017b. Getting Infrastructure Right The Ten Key Governance Challenges and Policy Options. París: OCDE. Disponible em: oecd.org/gov/getting-infrastructure-right.pdf.
- , 2019. Key questions guiding the process of setting up long-term low-emission development strategies. Documento del Climate Change Expert Group N.º2019/4. París: OCDE. Disponible em: https://www.oecd-ilibrary.org/environment/key-questions-guiding-the-process-of-setting-up-long-term-low-emissions-development-strategies_54c2d2cc-en.
- , 2021. Recommendation of the Council on Enhancing Access to and Sharing of Data. París: OCDE. Disponible em: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0463>.
- OCDE-BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2020. Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2020. Washington, D.C.: BID. Disponible em: <http://dx.doi.org/10.18235/0002232>.
- Olsson, P., C. Folke y F. Berkes. 2004. Adaptive Comanagement for Building Resilience in Social? Ecological Systems. *Environmental Management*, 34(1): 75-90. Disponible em: https://www.researchgate.net/publication/8330883_Adaptive_Comanagement_for_Building_Resilience_in_SocialEcological_Systems.
- ONP (Oficina Nacional de Presupuesto) y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2019. Gasto en Niñez y Adolescencia del Presupuesto Nacional. Tercer trimestre 2019. Buenos Aires: ONP y UNICEF. Disponible em: <https://www.unicef.org/argentina/media/7106/file/Gasto%20en%20ni%C3%B1ez%20y%20adolescencia.pdf>.
- Ospina, S., N. Cunill-Grau y C. Maldonado. 2021. Enhancing accountability through results-oriented monitoring and evaluation systems. En: G. Peters, C. A. Tercedor y C. Ramos (eds.), *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*, capítulo 16, pp. 437-474. Bingley: Emerald Publishing Limited.
- Pollitt, C. 2015. Wickedness will not wait: climate change and public management research. *Public Money & Management*, 35(3): 181-186.
- Pressman J. y A. Wildavsky. 1973. *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Berkeley: University of California Press.

- Prime Minister's Council for Science and Technology. 2020. A systems approach to delivering net zero: recommendations. Londres: Prime Minister's Council for Science and Technology. Disponible em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/910446/cst-net-zero-report-30-january-2020.pdf.
- Pritchett, L. y L. H. Summers. 1996. Wealthier is Healthier. *The Journal of Human Resources*, 31(4): 841-868.
- Propper, C., S. Burgess y D. Gossage. 2008. Competition and Quality: Evidence from the NHS Internal Market 1991-9. *The Economic Journal*, 118(525): 138-170. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0297.2007.02107.x>.
- Querbach, T y C. Arndt. 2017. Política regulatoria en América Latina. Un análisis de la situación actual. París: OCDE. Disponible em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/politica-regulatoria-en-america-latina_940ec5c6-es.
- Ramos, C. y A. Milanesi. 2021. A brief story of Latin America public administration: a particular model. En: G. Peters, C. A. Tercedor y C. Ramos (eds.), *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*, capítulo 1, pp. 9-22. Bingley: Emerald Publishing Limited.
- Repetto, F. 2010. Experiencias comparadas de coordinación de políticas sociales en América Latina: aprendizajes para el caso argentino. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Rittel, H. y M. Webber. 1973. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4: 155-169.
- Ritz, A., G. Brewer y O. Neumann. 2016. Public service motivation: A systematic literature review and outlook. *Public Administration Review*, 76(3), 414-426. Disponible em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.12505>.
- Rogers, P. y A. Macfarlan. 2020. What is adaptive management and how does it work? Documento de trabajo N.º 2. Australian Aid y Better Evaluation. Disponible em: https://www.betterevaluation.org/sites/default/files/2021-11/MandE_for_Adaptive_Management_WP2_What_Is_AM_%26_how_does_it_work_202009.pdf.
- Rossin-Slater, M. y M. Wüst. 2020. What Is the Added Value of Preschool for Poor Children? Long-Term and Intergenerational Impacts and Interactions with an Infant Health Intervention. *American Economic Journal: Applied Economics*, 12(3): 255-86. Disponible em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/app.20180698>.

- Saget, C., A. Vogt-Schilb y T. Luu. 2020. *El empleo en un futuro de cero emisiones netas en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID. Disponible em: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/El-empleo-en-un-futuro-de-cero-emisiones-netas-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- Salamon, L. M. 2002. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press.
- Sasse, T., J. Rutter, E. Norris y M. Shephard. 2020. Net zero. How government can meet its climate change target. Londres: Institute for Government. Disponible em: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/net-zero-government-climate-change-target.pdf>.
- Schmidt, N., N. Teschner y M. Negev. 2018. Scientific Advice and Administrative Traditions: The Role of Chief Scientists in Climate Change Adaptation. *Review of Policy Research*. Disponible em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/ropr.12295>.
- Schultz, M. G., P. Otahal, V. J. Cleland, L. Blizzard, T. H. Marwick y J. E. Sharman. 2013. Exercise-induced hypertension, cardiovascular events, and mortality in patients undergoing exercise stress testing: a systematic review and meta-analysis. *American Journal of Hypertension*, 26(3): 357-366.
- Scott, R. y R. Boyd. 2017. Interagency performance targets: A case study of New Zealand's Results Programme. Washington, D.C.: IBM Centre for the business of government.
- Shostak, R., M. Alessandro, P. Diamond, E. Mosqueira y M. Lafuente. 2023. El Centro de Gobierno: nuevas perspectivas tras una década de reformas. Washington, D.C.: BID. Disponible em: <https://publications.iadb.org/en/center-government-revisited-decade-global-reforms>.
- Singh, N., J. Finnegan y K. Levin. 2016. MRV 101: Understanding measurement, reporting and verification of climate change mitigation. Documento de trabajo. Washington, D.C.: WRI.
- Smith, L. C. y L. Haddad. 2002. How potent is Economic Growth in Reducing Undernutrition? What are the Pathways of Impact? New Cross Country Evidence. *Economic Development and Cultural Change*, 51(1): 55-76.
- STAP (Scientific and Technical Advisory Panel). 2017. Strengthening Monitoring and Evaluation of Climate Change Adaptation. Washington, D.C.: Global Environment Facility. Disponible em: https://www.thegef.org/sites/default/files/council-meeting-documents/EN_GEF.STAP_LDCF_SCCF_22.Inf_01_M%26E_of_CCA.pdf.

- The Dialogue. 2020. Políticas de primera infancia en América Latina: Informe de progreso en la implementación de la agenda regional. Agenda Regional para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia. Washington, D.C.: Inter-American Dialogue. Disponible em: <https://www.thedialogue.org/analysis/informe-regional-de-progreso-en-la-implementacion-de-la-agenda-regional/?lang=es>.
- The Dialogue, IIN (Instituto Iberoamericano del Niño, la Niña y Adolescentes) y OEA (Organización de los Estados Americanos). 2021. Marcos de competencia para el personal de cuidado y educación temprana. Sistematización regional. Disponible em: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2021/06/Marcos-de-competencia-para-el-personal-de-cuidado-y-educacion-temprana-Sistematizacion-regional-2.pdf>.
- The Dialogue y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2021. Presupuesto por Resultados para el Desarrollo Infantil: El Caso de Perú. Ciudad de Panamá: Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe. Disponible em: <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2021/02/Presupuesto-por-resultados-para-el-desarrollo-infantil-temprano-el-caso-de-Peru-2.pdf>.
- UK Department for Education. 2021. Family Hubs: Local Transformation Fund. Londres: HM Government. Disponible em: <https://www.gov.uk/government/publications/family-hubs-transformation-fund>.
- UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change). 2023. Synthesis of submissions on the 2023 focus area of the Paris Committee on Capacity Building: capacity-building support for adaptation, with a focus on addressing gaps and needs related to formulating and implementing national adaptation plans. Nueva York: UNFCCC. Disponible em: <https://unfccc.int/pccb>.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2018. Progress for every child in the SDG era. Data and Analytics Section, Division of Data, Research and Policy. Nueva York: UNICEF. Disponible em: <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2018-03/apo-nid135566.pdf>.
- . 2019. Las mediciones multidimensionales de pobreza infantil en América Latina y el Caribe y a nivel internacional. Ciudad de Panamá: UNICEF. Disponible em: <https://www.unicef.org/lac/informes/las-mediciones-multidimensionales-de-pobreza-infantil-en-alc-y-a-nivel-internacional>.
- . 2020. *Guía Global de recursos sobre las finanzas públicas en favor de la primera infancia*. Nueva York: UNICEF. Disponible em: <https://www.unicef.org/media/109916/file/Guide-on-public-finance-for-children-in-early-childhood-development-Partners-edition-2020-SP.pdf>.

- UNICEF, FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) y CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento). 2016. Análisis de los Centros de Primera Infancia: Principales resultados. Buenos Aires: UNICEF. Disponible em: <https://unicef.org/argentina/media/766/file/An%C3%A1lisis%20CPI.pdf>.
- Vallejo, L. 2017. Insights from national adaptation monitoring and evaluation systems. París: OCDE. Disponible em: <https://www.oecd.org/environment/cc/Insights%20from%20national%20adaptation%20monitoring%20and%20evaluation%20systems.pdf>.
- Vargas-Barón, E. 2015. Policies on early childhood care and education: Their evolution and some impacts. Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2015, Education for All 2000-2015: achievements and challenges.
- Vásconez, V., F. Rojas y F. Rodríguez. 2020. Informe del Análisis de Eficacia, Eficiencia y Sostenibilidad: Centros de Desarrollo Infantil (CDIs) a cargo del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES) en Ecuador. Documento inédito.
- Vázquez, C. 2023. ¿Cómo contribuyeron las políticas públicas en Argentina a la prevención del embarazo en la adolescencia? Primeros Pasos, texto de blog, 20 de marzo. Disponible em: <https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/es/como-contribuyeron-las-politicas-publicas-en-argentina-a-la-prevencion-del-embarazo-en-la-adolescencia/>.
- Weber, E. y A. Khademian. 2008. Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review*. Disponible em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2007.00866.x>.
- Whitehead, A. 2021. Taking a systems approach to Early Years Policy. Public Policy Design, texto de blog, 15 de julio. Disponible em: <https://publicpolicydesign.blog.gov.uk/2021/07/15/taking-a-systems-approach-to-early-years-policy/>.
- Wiseman, J. 2018. Lessons from leading CDOs: a framework for better civic analytics. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, Ash Center. Disponible em: https://ash.harvard.edu/files/ash/files/leasons_from_leading_cdos.pdf.
- Worker, J. 2017. National climate change governance: topic guide. Birmingham: GSDRC, University of Birmingham. Disponible em: <https://gsdrc.org/wp-content/uploads/2016/08/NatCCGov.pdf>.
- Worker, J. y E. Northrop. 2018. Assessing and Addressing Climate Governance Challenges in Low- and Middle-Income Countries. París: Agencia Francesa de Desarrollo (AFD). Disponible em: <https://www.afd.fr/en/ressources/assessing-and-addressing-climate-governance-challenges-low-and-middle-income-countries>.

Anexo

A relação entre a qualidade da gestão pública e variáveis de desenvolvimento da primeira infância

Este anexo detalha a análise quantitativa realizada para estimar a relação existente entre as mudanças na capacidade institucional, medida pelo indicador de qualidade burocrática, e os avanços em indicadores do desenvolvimento da primeira infância (DPI), utilizando como exemplo os indicadores que calculam a sobrevivência, a saber: i) a taxa de mortalidade infantil e ii) a taxa de mortalidade em crianças até 5 anos.

Essas relações são medidas pelas equações (1) e (2), respectivamente:

$$(1) \quad IM_{it} = \beta_0 + B_1 IQ_{it} + B_2 X_{it} + \alpha_i + u_{it}$$

$$(2) \quad MR(5)_{it} = \beta_0 + B_1 IQ_{it} + B_2 X_{it} + \alpha_i + u_{it}$$

Onde, IM_{it} corresponde à taxa de mortalidade infantil no país i no ano t ; $MR(5)_{it}$, à taxa de mortalidade de crianças de até 5 anos no país i no ano t ; IQ_{it} , ao indicador de qualidade burocrática no país i no ano t ; X_{it} , ao conjunto de variáveis de controle no país i no ano t ; α_i , para efeitos fixos por país, e u_{it} é um termo de erro.

Para esta análise foram utilizadas as seguintes variáveis:

Taxa de mortalidade infantil por 1.000 nascimentos. Representa o número de bebês que morrem antes de completar 1 ano de idade por 1.000 nascimentos em um determinado ano. Fonte: Indicadores de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial.

Taxa de mortalidade de crianças de até 5 anos por 1.000 nascimentos. É a probabilidade por 1.000 de morte de um recém-nascido antes dos 5 anos, se sujeito à taxa de mortalidade específica para um ano específico. Fonte: Indicadores de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial.

Índice de qualidade burocrática. Esse indicador mede a percepção dos especialistas sobre o nível de força, conhecimento especializado e autonomia da burocracia. Conforme detalhado nessa análise, pode-se esperar que a melhoria na qualidade burocrática tenha efeito na redução da taxa de mortalidade infantil e da mortalidade de menores de 5 anos no período do estudo. Fonte: International Country Risk Guide (ICRG).

As variáveis de controle para esta análise foram determinadas a partir do estudo de Abbuy (2018) e são as seguintes:

Taxa de alfabetização de mulheres como porcentagem de todas as mulheres com 15 anos ou mais. Corresponde à porcentagem de mulheres acima de 15 anos que conseguem ler e escrever, com compreensão adequada, um texto curto sobre a sua vida diária. Conforme discutido em Abbuy (2018), existem vários canais através dos quais esse indicador afeta a mortalidade infantil (Grossman, 1972; Currie e Moretti, 2003; Duflo e Breierova, 2004; Schultz, 2013). Fonte: Indicadores de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial.

Despesas atuais com saúde como porcentagem do PIB. A estimativa das despesas atuais em saúde inclui bens e serviços de saúde consumidos durante cada ano. Esse indicador não abrange as despesas com investimentos em saúde, como prédios, maquinário, tecnologias da informação e comunicação e estoques de vacinas para emergências e surtos. O trabalho de Barenberg *et al.* (2016) examina como as despesas em saúde reduzem a taxa de mortalidade infantil na Índia após o controle de outras variáveis relevantes, como afiliação política, renda per capita e nível de escolaridade das mulheres. Fonte: Indicadores de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial.

Logaritmo do PIB per capita em dólares internacionais de 2011 ajustado pela paridade do poder de compra. Existem vários estudos que analisam a relação do desempenho econômico como um dos determinantes da mortalidade infantil, mas essa relação é complexa (Hojman, 1996; Pritchett e Summers, 1996; Nishiyama, 2011; Smith e Haddad, 2002). Fonte: *Perspectivas de la Economía Mundial* (WEO) do FMI (outubro de 2020).

População urbana como porcentagem da população total. Corresponde a pessoas que vivem em áreas urbanas, conforme considerado pelos escritórios nacionais de estatística. Abbuy (2018) define essa variável como um determinante importante, pois ela capta as diferenças relativas na disponibilidade de infraestrutura de saúde entre as áreas rurais e urbanas. Fonte: Indicadores de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial.

O quadro A1 resume os resultados desta análise: ela mostra que, mesmo depois de controlar os determinantes tradicionais da taxa de mortalidade infantil, a melhoria na variável de qualidade institucional está associada a uma redução nas taxas de mortalidade infantil e de menores de cinco anos (que são os principais indicadores de sobrevivência para avaliar o DPI). A evidência empírica deste estudo mostra que, em nível agregado, as melhorias na qualidade institucional podem ter um impacto positivo sobre os indicadores de DPI.

Quadro 1 - As variáveis dependentes são a taxa de mortalidade infantil (1) e a taxa de mortalidade infantil abaixo de 5 anos (2) para 2000-2019, controlando por efeitos fixos por país

Variável	(1)	(2)
Qualidade burocrática (pontuação)	-6.38*** (1.80)	-12.4*** (3.66)
Taxa de alfabetização de mulheres (% de mulheres de 15 anos de idade ou mais)	-0.229*** (0.0298)	-0.377*** (0.0604)
Despesas em saúde (% do PIB)	-0.463*** (0.126)	-0.326 (0.257)
Log PIB per capita real (PPA, dólares internacionais, 2011)	-14.3*** (0.812)	-20.9*** (1.65)
População urbana (% da população total)	-1.04*** (0.0564)	-1.97*** (0.114)
Constante	237*** (5.97)	371*** (12.1)
<i>N</i>	2051	2051
<i>T</i>	135	135
Erro padrão entre parêntesis, * p<0,10, ** p<0,05, *** p<0,01		

Fonte: elaboração própria.

Notas: as variáveis dependem da taxa de mortalidade infantil (1) e da taxa de mortalidade infantil abaixo dos 5 anos (2) para 2000-19, controladas pelas condições fixas por país. Padrão de erro entra no parêntese: * p < 0,10, ** p < 0,05, *** p < 0,01.

