

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2926

**COMO ELABORAR PROJETOS
DE INTERVENÇÃO PARA
A IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS?**

ANTONIO LASSANCE

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

**COMO ELABORAR PROJETOS
DE INTERVENÇÃO PARA
A IMPLEMENTAÇÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS?**

ANTONIO LASSANCE¹

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea). *E-mail:* antonio.lassance@ipea.gov.br.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais

FÁBIO VÉRAS SOARES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

ANTONIO LASSANCE

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

Lassance, Antonio

Como elaborar projetos de intervenção para a implementação de políticas públicas ? / Antonio Lassance. – Brasília, DF: IPEA, 2023. 55 p. – (Texto para Discussão ; 2926).

Inclui Bibliografia.

ISSN 1415-4765

1. Projeto de Intervenção. 2. Análise ex ante. 3. Avaliação. 4. Implementação. 5. Microeconomia do Setor Público. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Título.

CDD 351.81

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

LASSANCE, Antonio. **Como elaborar projetos de intervenção para a implementação de políticas públicas?** Brasília: Ipea, set. 2023. 55 p. (Texto para Discussão, n. 2926). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2926-port>

JEL: D04; H11; H43.

As publicações do Ipea estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos).

Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	8
2 PROPÓSITO DOS PROJETOS DE INTERVENÇÃO	10
3 FUNDAMENTAÇÃO DOS PROJETOS DE INTERVENÇÃO COM BASE EM EVIDÊNCIAS	11
4 DÊ AO PROJETO UM NOME QUE REMETA AO PRODUTO OU AO RESULTADO	12
5 INTRODUÇÃO OU APRESENTAÇÃO DO PROJETO	14
5.1 Qual o problema em questão?	14
5.2 Qual a relevância ou valor público do projeto?	15
5.3 Qual a pertinência do projeto?	16
5.4 Qual o referencial analítico mais apropriado?	16
5.5 Onde está a teoria do programa ou da ação que orienta a intervenção?	17
5.6 Quais os resultados e impactos esperados?	19
5.7 Qual a metodologia do projeto?	20
6 QUAL ANÁLISE SE PODE FAZER DO PROBLEMA?	22
6.1 Comece pela descrição das características do problema, mas é preciso ir além dela	22
6.2 Problematize a intervenção: submeta a solução a testes de estresse	23
6.3 Quais os agentes públicos e os atores envolvidos com o problema? Que percepções têm sobre o problema?	25
7 COMO FORMULAR ALTERNATIVAS?	26
7.1 Comece pela teoria do programa ou da ação	26
7.2 Simulações, testes ou comparação de alternativas	27
7.3 Projetação ou <i>design</i> : como e até onde é possível prever <i>ex ante</i> o passo a passo de um projeto?	29
7.4 Sequenciar a ação é a alma da projeção	32
7.5 Governança e gestão	34
7.6 Instrumentos e ferramentas de política	35
7.7 Indicadores e metas para o monitoramento e avaliação	36

SUMÁRIO

8 CASO ILUSTRATIVO: O PROJETO DE REINserÇÃO DE PRESIDIÁRIOS NO ESTADO DE NOVA YORK.....	39
8.1 Definição do caso como projeto de intervenção	39
8.2 Produtos, resultados e impactos esperados pelo projeto em questões de política pública.....	39
8.3 Contexto do problema	40
8.4 A teoria para a compreensão do problema.....	40
8.5 Objetivo e teoria do programa orientadora do projeto	41
8.6 Narrativa de política.....	42
8.7 Testes de estresse.....	42
8.8 Monitoramento e avaliação.....	43
8.9 Comunicação do projeto	44
8.10 Falhas que poderiam ter sido resolvidas <i>ex ante</i>	46
9 CONCLUSÃO, RESUMO EXECUTIVO OU FICHA TÉCNICA DO PROJETO?	47
10 CITAÇÕES, ANEXOS E REFERÊNCIAS	47
REFERÊNCIAS	48

SINOPSE

Um projeto de intervenção é uma proposta estruturada de ação sobre um problema relevante de política pública, com vistas a oferecer uma alternativa de solução com base em um modelo bem especificado e prototipado. O projeto é endereçado ao apoio à decisão de dirigentes públicos que, em uma determinada organização, tenham alguma governança sobre o referido problema. O cerne de um projeto de intervenção é a implementação, ou seja, a execução das ações a partir de insumos e processos para a geração de um ou mais produtos. Os projetos, em alguns casos, avançam ao ponto de realizar o mapeamento de processos e prever, no detalhe, indicadores de produtos, resultados e impactos a serem alcançados, respectivamente, no curto, médio e longo prazos. Contudo, a solução escolhida atende ao requisito estratégico de incidir sobre um “nó” (gargalo) essencial para alterar positivamente o *status* do problema. É o que justifica o projeto e seus produtos.

Além de oferecer orientações básicas para guiar a formulação de projetos de intervenção com razoável potencial inovador, o texto traz recomendações para que a implementação a ser feita pela burocracia de “nível de rua” mantenha sua aderência à estratégia da política pública que a originou, evitando o que se conhece como formulação da implementação e também o equívoco de desenvolver projetos com soluções pontuais – que podem até ser muito bem-sucedidas, enquanto produtos, mas que não contribuem para a consolidação de resultados de médio prazo e impactos de longo prazo na superação do problema central de uma política pública.

Palavras-chave: projeto de intervenção; análise *ex ante*; avaliação; implementação; microeconomia do setor público.

ABSTRACT

An intervention project is a proposal structured to intervene on a relevant public policy problem to offer a very specific and prototyped solution, based on a model. The project is aimed at the decision support of an organization with governance over the referred problem. The core of an intervention project is implementation, that is, the execution of actions from inputs and processes to the generation of one or more products. In some cases, these projects progress to the point of mapping processes and predicting, in detail, indicators, results and impacts to be achieved, respectively, in the short, medium and long term. But the solution chosen by a project has to meet the strategic requirement of focusing on a “node” (or bottleneck) of the problem to positively change its *status*. This is what justifies the project and its products.

In addition to offering basic guidelines to the formulation of intervention projects with reasonable innovative potential, this working paper provides recommendations so that the implementation to be carried out by the “street level” bureaucracy maintains its adherence to the public policy strategy that originated it, avoiding what is known as the *formulation of the implementation* and also the mistake of developing projects that can be very successful, delivering a simple product, but do not contribute to achieve medium-term results and long-term impacts to overcome the central problem of public policy.

Keywords: intervention project; *ex-ante* analysis; evaluation; implementation; micro-economic public policy.

1 INTRODUÇÃO

Todos os modelos estão errados, mas alguns são úteis. Seria um tanto notável se qualquer sistema existente no mundo real pudesse ser representado exatamente por algum modelo simples. No entanto, modelos parcimoniosos e astuciosamente escolhidos geralmente fornecem aproximações notavelmente úteis.^{1,2}

Um projeto de intervenção é uma proposta estruturada de ação sobre um problema relevante de política pública. Seu propósito é oferecer uma solução com base em um modelo bem especificado e prototipado. O projeto é endereçado ao apoio à decisão de dirigentes públicos que, em uma determinada organização, tenham alguma governança sobre o referido problema. O cerne de um projeto de intervenção é a implementação, ou seja, a execução das ações, especificando seus respectivos processos e produtos.

A solução escolhida atende ao requisito estratégico de incidir sobre um “nó” (gargalo) essencial para alterar positivamente o *status* do problema. Portanto, embora o foco de um projeto de intervenção seja bastante específico e orientado ao produto, ele precisa justificar-se enquanto uma ação de curto prazo capaz não apenas de gerar um bom produto, mas de oferecer um efeito que reverbere também no médio e no longo prazo, somando-se a outras iniciativas.

A rigor, tudo o que envolve refletir, antes de agir; teorizar, antes de praticar; discutir, expor, convencer e revisar, antes ou em vez de impor; estimar, antes de gastar; precificar insumos e atividades, antes de gerar produtos e resultados; tudo isso pode e deve ser organizado, apresentado, justificado e planejado na forma de projetos de intervenção.

Esse tipo de projeto é bastante comum principalmente na área da saúde. Muitos dos profissionais da saúde são preparados para estarem aptos a entender o contexto de uma comunidade ou região e a implementar um programa conforme as especificidades daquele cenário. Na área de educação, da mesma forma, há propostas pedagógicas em que se pede que cada profissional envolvido em sua implantação planeje sua adequação à sala de aula e à interação comunitária.

1. Box, G. E. P. Robustness in the strategy of scientific model building. In: Launer, R. L.; Wilkinson, G. N. (Ed.). *Robustness in statistics*. Madison: University of Wisconsin, 1979. p. 201-202. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA070213.pdf>.

2. No original, “All models are wrong but some are useful. It would be very remarkable if any system existing in the real world could be exactly represented by any simple model. However, cunningly chosen parsimonious models often do provide remarkably useful approximations”.

TEXTO para DISCUSSÃO

Há determinadas políticas em que se requer que um projeto de intervenção seja apresentado previamente pelos órgãos responsáveis pelos programas ou por cada profissional encarregado de implementar ações (UNA-SUS, 2015; Município de São Paulo, 2014; Brasil 2010; Iphan, 2010; Município do Rio de Janeiro, 2002). Entretanto, inexistem guias, manuais ou mesmo trabalhos acadêmicos mais dedicados a oferecer orientações teóricas, metodológicas e analíticas para a formulação dos projetos de intervenção. O que se encontra com relativa facilidade são no máximo modelos (*templates*) que apresentam os requisitos formais de apresentação dos projetos (UNA-SUS, 2015; Município do Rio de Janeiro, 2002; Fiocruz, 2021; ESPPE, 2019; Ipea, 2016).

Mais recentemente, com o uso mais corriqueiro de métodos ditos experimentais, em particular com o *boom* das técnicas de controle randomizado (*randomized controlled trials* – RCTs), conforme Leão e Eyal (2022), os projetos de intervenção, sobretudo na área de saúde, passaram a ser trabalhados também como projetos-piloto de experimentação e de avaliação rápida, e não apenas como recurso de planejamento para a ação (Hammar-Chiriac e Forslund-Frykedal, 2022; Gyüre, Tøge e Malmberg-Heimonen, 2022; Berglund *et al.*, 2018; Frankenberg *et al.*, 2019; Zheng *et al.*, 2019; Raby *et al.*, 2020; Wehner *et al.*, 2022; Guo e Zheng, 2020).³

Este estudo começa por apresentar o sentido original dos projetos de intervenção e também seus usos mais recentes, como experimentos. Por fim, confrontamos esse painel com recomendações advindas da experiência e da abordagem concebida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) no assunto, em particular a desenvolvida sobre análise *ex ante* para a formulação e planejamento e avaliação *ex post* de programas e políticas públicas e programas governamentais (Brasil, 2018).

O propósito maior é oferecer orientações práticas para formular projetos de intervenção aplicados a problemas concretos em busca de uma solução e que possam ser manejados no horizonte da governança da burocracia de médio escalão e de nível de rua, de forma minimamente consistente com a teoria da mudança apregoada pela política pública de referência e com a teoria do programa utilizada na modelagem do programa governamental do qual o projeto seja uma derivação. Esse requisito é crucial para que cada projeto demonstre sua capacidade de entregar produtos e de fazer jus à estratégia da política pública que o originou.

3. Um dos exemplos mais conhecidos foi o Projeto de Intervenção Precoce (The Bucharest Early Intervention Project) da cidade de Bucareste, Romênia, que fez uso do RCT para avaliar os efeitos do acolhimento familiar de crianças abandonadas desde o nascimento e abrigadas em casas de acolhimento naquele lugar. Um resumo do experimento, de sua avaliação e das questões éticas envolvidas encontra-se em Zeanah, Fox e Nelson (2012).

2 PROPÓSITO DOS PROJETOS DE INTERVENÇÃO

Um projeto de intervenção é uma transposição adaptada, para o campo das políticas públicas, da noção médica de que, diante de uma situação problemática ou mesmo crítica apresentada por um paciente, cabe a um especialista realizar a necessária, adequada e oportuna ação que *intervenha* sobre a causa central do problema ou que, pelo menos, mitigue um de seus sintomas mais graves.

Embora tenham escopo específico, os projetos de intervenção se referem a grandes questões de política pública. Estão abertos ao escrutínio público, à ação de fiscalização do Congresso e dos órgãos de controle, não raro sendo alcançados pela atuação do Ministério Público e dos órgãos do Poder Judiciário.

Quem formula projetos de intervenção oferece pequenas soluções para alterar ao menos uma parte de um grande problema. O que se entende por solução é, mais exatamente, um produto, seja ele na forma de um benefício, um bem de consumo, um equipamento, um aplicativo ou um serviço, como consultas, exames, cirurgias, aulas, exercícios físicos, metodologias, informações ou orientações etc. O escopo do projeto obviamente define a dimensão da solução a ser ofertada.

Por mais que o projeto seja eventualmente inspirado em uma boa prática e pretenda tão somente replicar sua implementação, as chances de uma experiência anterior ter o mesmo sucesso depende de muito mais do que apenas um *checklist* operacional. Experiências bem-sucedidas de um lugar específico e com um contexto particular podem ser boas sementes que podem ser desperdiçadas em terreno inadequado. Mais que isso, a solução vendida com o selo de boa prática percorreu um longo caminho de tropeços e pequenos insucessos antes de se tornar exitosa. Uma boa prática é, muitas vezes, a versão final de um projeto que envolveu esforços e desafios que não foram triviais e que deverão ser enfrentados e superados por quem pretende replicá-los. Em suma, um projeto de intervenção é algo mais simples que a repetição da experiência alheia. Envolve um grau de inovação, criatividade, mobilização de agentes e órgãos públicos, famílias e, eventualmente, empresas para que se concretize.

Por isso, mesmo projetos de intervenção que já nascem prototipados precisam demonstrar viabilidade política, a começar pela capacidade de convencer dirigentes de que vale a pena a sua implementação. As chances de sucesso também dependem da capacidade de se definir o problema e o público com exatidão, em termos teóricos, conceituais e metodológicos, valendo-se dos conhecimentos que vão muito além do que é apregoado pelo protótipo. É preciso justificar a solução diante de uma teoria da mudança (Lassance, 2022), prever resultados e impactos que vão além do produto e montar sistemas e ciclos de monitoramento e avaliação para garantir reconhecimento

TEXTO para DISCUSSÃO

do valor público da solução, inclusive para permitir alguma proteção à execução da dotação orçamentária e evitar que um problema básico – a falta de insumo – condene o projeto a morrer por inanição.

3 FUNDAMENTAÇÃO DOS PROJETOS DE INTERVENÇÃO COM BASE EM EVIDÊNCIAS

Do ponto de vista formal, um projeto de intervenção vale-se de trabalhos oriundos da literatura científica, acadêmica ou técnica, para melhor definir um problema e fundamentar seu referencial, antes de escolher uma metodologia e oferecer a solução mais adequada (Fiocruz, 2021; Brasil, 2015; ESPPE, 2019; Ipea, 2016).⁴

A literatura acadêmica investiga as causas muitas vezes desconhecidas ou pouco pesquisadas de um problema. Diferentemente, um projeto de intervenção, por conta de seu propósito aplicado, parte de uma literatura científica como premissa. A partir disso, supõe-se como válida dada uma teoria da mudança que guiará a intervenção. Essa teoria assume a expectativa de que uma determinada solução (produto) será capaz de gerar efeitos de médio (resultados) e longo prazos (impactos). Portanto, os conhecimentos acumulados pela comunidade científica especializada subsidiam a fundamentação da escolha do problema, a formulação da estratégia, a construção de indicadores e a estimativa do ciclo de vida necessário à maturação dos efeitos esperados.

O esforço maior que recai sobre um projeto de intervenção é o de formular e comparar alternativas, escolhendo a melhor combinação de requisitos: a mais viável, a mais ágil, a de menor custo, a de maior concordância entre o público interessado e partícipes (corresponsáveis pela implementação), a mais efetiva e a que promova maior equidade. Qualquer projeto, independentemente de suas boas intenções, pode nascer com riscos de desatenção, com tratamento inadequado ou mesmo negligente em relação a grupos específicos de um público que podem sofrer prejuízos ou mesmo a exclusão. O Ipea desenvolveu a Plataforma Inclua especificamente para orientar formuladores, dirigentes e gestores a enxergar e tratar tais riscos.⁵

Como não existe solução ideal, muito menos perfeita, um projeto de intervenção organiza o raciocínio sobre um problema e orienta o apoio à decisão para que ela seja a mais bem informada, com a melhor evidência disponível, ponderando cada um dos requisitos elencados.

4. As orientações para elaboração de projeto de intervenção, com base na Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde (UNA-SUS), estão disponíveis em: <https://bit.ly/3ZkOHF4>.

5. Disponível em: <https://inclua.ipea.gov.br/>.

Além de tomar como base uma literatura especializada, um projeto de intervenção também assume como premissa a concepção (teoria da mudança) consagrada pela política pública à qual se conecta. A primeira análise que se faz na fundamentação é justamente a de cotejar as premissas da política, em termos de sua teoria da mudança, com a literatura especializada na questão de política pública que esteja em foco. Criticamente, deve-se analisar em que medida ambas são compatíveis. Pode acontecer também de o projeto ser feito para testar em que medida as premissas da política são ainda válidas. Nesse caso, o projeto pretende implementar e avaliar se as expectativas de resultado materializam-se nas entregas do projeto e se confirmam ou refutam a literatura sobre o tema, no todo ou em parte.

Nesse caso, os projetos podem também servir como experimentos. Na verdade, toda implementação pode ser tomada como uma espécie de experimento, desde que seja devidamente monitorada e gere informações suficientes para pesquisas de avaliação. A avaliação serve então não apenas ao tradicional propósito de julgamento (distinguir o que é bom ou ruim, o que funciona e o que não funciona), mas ao propósito maior de gerar aprendizado, de entender por que e como alguns efeitos, positivos ou negativos, são gerados (Lassance, 2022; Jannuzzi, 2016; Patton, McKegg e Wehipeihana, 2015).

As maneiras de se fazer com que os projetos sirvam de experimento são variadas. Embora se viva uma segunda onda em favor de experimentos aleatorizados (RCTs) como se fossem o tipo de avaliação “padrão ouro”, tal presunção é amplamente contestada na comunidade científica pelos que demonstram que tais experimentos, quando possíveis (e nem sempre o são), têm vantagens e desvantagens, além de problemas de viés que, apesar de outra natureza, tornam suas conclusões menos generalizantes do que normalmente se supõe (Leão e Eyal, 2022; Deaton e Cartwright, 2018). Experimentos naturais, inclusive na forma de estudos de caso, podem ser mais simples e muito eficientes enquanto fonte de aprendizado, sem descartar a necessidade de que estudos de outros tipos possam complementar ou mesmo refutar algumas conclusões que não tenham tido a possibilidade de contar com formas de controlar todas as variáveis possíveis de análise (Lee, 1989).

4 DÊ AO PROJETO UM NOME QUE REMETA AO PRODUTO OU AO RESULTADO

Para que e para quem o projeto de intervenção serve? A que e a quem se destina? Essas perguntas são as mais importantes a serem feitas porque cravam o problema e o público a que se referem. Sua resposta já indica o público interessado e os partícipes responsáveis por lidar com esse problema e autorizados e aptos, em sua governança, a atuarem na implementação.

TEXTO para DISCUSSÃO

O nome de um projeto é uma peça-chave da comunicação de seu valor público.⁶ Escolhe-se um nome que enfatize não o fato de ser um projeto, de ser de um órgão governamental ou de uma metodologia, mas o produto a ser entregue à sociedade ou o efeito mais evidente possível.

Muitas políticas, programas ou benefícios acabaram sendo mais conhecidos por suas siglas ou pela lei do que por seus propósitos, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e a Lei de Informática. Outros, embora tivessem nomes autoexplicativos, tiveram mais divulgação de suas siglas do que de seus benefícios e resultados esperados, como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) e o Programa Universidade Para Todos (ProUni). Muitos outros, porém, são bons exemplos de que não se deve nem mesmo usar a palavra *programa* ou *projeto* em sua denominação, como é o caso do Vale-Transporte; Bolsa Família; Brasil sem Miséria; Minha Casa, Minha Vida; e Luz para Todos.

O título do projeto associado a um produto ou resultado é, portanto, um instrumento de divulgação pública e de estímulo ao convencimento de dirigentes de organizações que podem ser envolvidas na implementação. Tendo em vista que o projeto a ser proposto em geral é formulado por um burocrata, um técnico, mas decidido por um dirigente da alta administração, expor o resultado é um requisito importante para resumir a informação mais importante para quem toma decisão.

Um alerta: mesmo que o projeto já tenha a escolha de um nome ideal, o correto é que ele seja o último passo. Quando se inicia um projeto, não se sabe ao certo qual é o problema, a não ser de uma forma mal estruturada, e menos ainda se tem noção de qual seja a solução ideal. A rigor, é o projeto que conduzirá o raciocínio que leva da compreensão mais acurada e estruturada de um problema à formulação de uma ou mais soluções viáveis e efetivas. Portanto, é ao final, após essas conclusões, que se pode chegar ao nome que seja o mais representativo da melhor escolha de solução a ser proposta para a implementação.

6. Usamos a noção de valor público conforme Meynhardt (2009).

5 INTRODUÇÃO OU APRESENTAÇÃO DO PROJETO

5.1 Qual o problema em questão?

Comece expondo e delimitando o problema em questão. A introdução ao projeto de intervenção é a seção na qual se apresenta e se define o problema e onde se explicita a pergunta de pesquisa que orientou o trabalho. Nesse sentido, o objeto de análise do projeto é *um problema em questão*. O projeto não parte de soluções ou conclusões. Trata-se de um problema em busca de soluções, e não de soluções em busca de um problema (Lassance, 2022, p. 25).

A elaboração do projeto começa como uma investigação guiada por perguntas e, se preciso, por algumas premissas – por exemplo, sobre objetivos e valores. Se o projeto está relacionado a uma política e a um programa, ele precisa fazer remissão a eles e demonstrar como contribui e associa-se aos valores, aos objetivos e à estratégia propugnada. Espera-se, com isso, que a introdução justifique sua relevância e demonstre sua pertinência ao apontar a sintonia com objetivos e valores, traduzidos na relação que se fará, mais adiante no projeto, com os resultados e impactos que a entrega dos produtos pode favorecer, caso a proposta escolhida seja levada adiante.

A maneira de se definir um problema de política pública e de especificá-lo melhor em um projeto de intervenção é uma tarefa complexa e coletiva – melhor quando feita a várias mãos e contando com pessoas de diferentes experiências e *expertises*, de dentro e de fora de uma organização pública. É o que Landemore e Elster (2012) chamam de *inteligência coletiva*. “Grandes problemas públicos são traiçoeiros, erráticos, desconexos, dispersos e confusos” e, “na ausência de políticas, programas e ações, os problemas é que assumem o comando” (Lassance, 2022, p. 67). Os problemas aparecem desestruturados, como peças espalhadas de um grande quebra-cabeça.

É preciso organizar e estruturar essa nuvem de problemas para saber como definir e como não definir um problema. As peças desse quebra-cabeça precisam ser ordenadas a partir de uma concepção de política pública bem fundamentada e amparada em teoria. A teoria funciona “tal qual a imagem prévia que se tem na capa da caixa de um quebra-cabeças. Ao manter-se projetada na mente de quem olha, ela vai orientar o olhar e guiar a intervenção, até que não haja mais peças fora de lugar” (Lassance, 2022, p. 67).⁷

7. Orientações metodológicas mais específicas sobre o processo de definição e especificação de problemas podem ser encontradas em Lassance (2022).

5.2 Qual a relevância ou valor público do projeto?

A relevância é o que justifica um projeto de intervenção. Diante de um macroproblema da política ou de um problema causal importante tratado por um programa, o projeto incide sobre um gargalo a ser superado ou nó crítico a ser desatado, o qual precisa estar explícito.

Tais requisitos precisam ser sustentados, com base na teoria da mudança de uma política ou na teoria de um programa. O projeto precisa ser a consequência lógica de uma concretização de alguma dessas teorias e da estratégia que as embala.

Quando um macroproblema da política (a fome, o analfabetismo, as epidemias ou comorbidades) é estruturado de maneira lógica e inteligível, ele ainda assim é um problema central agregado, com múltiplas causas e consequências que precisam ser destrinchadas, especificadas (Lassance, 2022, p. 80 e 89). O projeto se vale dessa especificação. Às vezes, é o projeto que faz essa especificação, se ela não tiver sido feita *ex ante*. Ademais, a identificação desse problema central requer, portanto, na parte introdutória, uma contextualização mínima para que se entenda a dimensão, as características e o posicionamento do problema no âmbito da política ou de um programa.

Supõe-se também (por isso, trata-se de uma premissa) que o projeto, ao conectar-se a programas e políticas, assume explicitamente seus valores e objetivos. Para a grande maioria das políticas e programas, esses valores e objetivos estão constitucionalizados na forma de fundamentos, como a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.

Esses valores fundamentais estão consignados na forma de objetivos, ou seja, desafios amplos e transversais às políticas, tais como estabelecidos pelo art. 3º: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Há dispositivos constitucionais mais específicos e provisão legal infraconstitucional que avança em objetivos um pouco mais específicos aos quais os projetos devem fazer remissão, em seu referencial, como fundamento legal. Se existir alguma falha *ex ante* nessas políticas e programas de não atribuir valores e objetivos mais específicos, cabe ao projeto definir.

Por último, mas não menos importante, associar um projeto de intervenção a valores públicos e objetivos específicos das políticas e programas é o que torna possível

que ele se valha de recursos previstos no orçamento. É um requisito para que o projeto se vincule a objetivos de programas ou ações orçamentárias já em curso. Tal requisito permite que o projeto possa ter execução no mesmo ano fiscal. Nesse sentido, são exemplos projetos que busquem integrar e otimizar iniciativas já existentes, mas que, por alguma razão, não tenham demonstrado resultados efetivos. Caso ele deva necessariamente se tornar uma nova ação, por não ter sido minimamente prevista, deverá aguardar um processo de inclusão prévia na proposta orçamentária anual e justificar que recursos haveria para a sua execução.

5.3 Qual a pertinência do projeto?

A pertinência de um projeto de intervenção questiona em que medida o projeto será endereçado a quem tem governança sobre o problema e tenha poder de decidir ou implementar a solução proposta. O autor do projeto faz parte dessa organização? Pelo menos interage institucionalmente com os dirigentes ou gestores dessa organização estatal ou de organizações civis relacionadas ao problema ou representativas do público interessado na solução? A não ser no caso de pessoas e organizações civis que apresentem projetos como propostas de implementação de soluções para problemas que as afetam, qual o sentido de um órgão público elaborar um projeto de implementação em uma área sobre a qual não exerça qualquer governança, ou seja, não tem autoridade para implementá-lo?

Dado que grandes problemas de política pública são complexos e multicausais, a colaboração entre órgãos de diferentes áreas é necessária para que haja iniciativas conjuntas, às vezes na forma de parcerias, com cada unidade responsável por desenvolver seus próprios projetos. Esse é o ponto exato de intersecção entre problemas comuns com interfaces que podem combinar-se.

5.4 Qual o referencial analítico mais apropriado?

Toda a conceituação a ser utilizada no projeto – desde a escolha e explicação do problema à seleção de variáveis e de indicadores tidos como relevantes – precisa estar fundamentada em um referencial analítico. As fontes de pesquisa empregadas, para que sejam as mais atuais e apropriadas ao objeto de análise (o problema em questão), também precisam ser justificadas e criticadas – no sentido de apontar os potenciais e limites encontrados – por exemplo, nas bases de dados. Recomenda-se que isso seja feito utilizando-se não apenas a bibliografia normativa existente (ou seja, a Constituição, leis, decretos, portarias, acórdãos), mas também a literatura acadêmica ou técnica especializada no problema.

TEXTO para DISCUSSÃO

A explicitação do referencial atende ao critério de transparência que se pede aos estudos que tenham um mínimo de respeito às regras do método científico, além de atender a um requisito essencial das políticas públicas com base em evidência: mostrar de onde se parte para elucidar o caminho que se percorre e para justificar as conclusões às quais se chega. É um primeiro passo e a peça-chave para que o projeto se torne teoricamente consistente e metodologicamente compreensível, ao mesmo tempo que os detalhes dos fundamentos são remetidos à literatura citada.

Evite um referencial que seja uma revisão de literatura genérica, muito panorâmica, do tipo “estado da arte”. O referencial é um *zoom* no problema de pesquisa objeto do projeto. É preferível uma revisão sistemática bastante seletiva – o que não significa dizer que se limite a um único ponto de vista, muito pelo contrário. O propósito é fundamentar as premissas sobre as causas do problema e estruturar os critérios que orientam uma solução, entre um rol de alternativas possíveis.

A maneira mais atual de se fazer isso e atenta a problemas de viés de seleção dessa verdadeira varredura, em busca de um referencial apropriado, é a revisão estruturada de literatura com o método de principais itens para relatar revisões sistemáticas e meta-análises (*preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses* – Prisma), segundo Page et al. (2020) e Moher et al. (2015).

Além do suporte teórico-metodológico e conceitual, e dos aspectos normativos, o referencial considera o enquadramento público do problema (*framing*).⁸ A depender da maneira como um problema é percebido pelo público, a forma de se atuar sobre ele dependerá de incentivos ou limitações (sanções) dadas por um marco normativo e pelas percepções sociais que se tem a respeito tanto do problema quanto dos incentivos concentrados (no público-alvo) nos custos difusos (que toda a sociedade pode estar disposta ou não a pagar) ou nas sanções que a solução quer impor (e que podem gerar resistência e tentativas de burla).

5.5 Onde está a teoria do programa ou da ação que orienta a intervenção?

O objetivo maior da escolha de um referencial analítico não é mostrar que o projeto segue a literatura mais atual e mais citada, e, sim, encontrar a teoria que orientará a

8. A teoria do enquadramento diz que a maneira como as pessoas são apresentadas a uma questão influencia decisivamente a maneira como interpretam e reagem a essa questão. A formulação original dessa teoria está relacionada mais estritamente à influência das mídias sobre a opinião pública, conforme Goffman (1974).

intervenção e levantará as expectativas sobre os efeitos que podem ser vislumbrados. O referencial sustenta a teoria do programa, ou seja, uma teoria sobre as causas do problema, e orienta a escolha de uma alternativa de intervenção para atacá-lo, na expectativa (teoricamente fundamentada) de que isso leve à entrega de um produto e gere efeitos positivos em termos de resultados de médio prazo e impactos de longo prazo. Assim, a teoria do programa se apresenta na forma de uma explanação encadeada, um *fio lógico* que explica o problema, considerando suas causas determinantes ou as variáveis essenciais e fatores intervenientes que podem ser alterados, impactando positivamente suas consequências.

Do mesmo modo, a teoria fundamenta a lógica da intervenção para que cessem ou sejam mitigadas as causas, os fatores e as variáveis que reproduzem o problema. Consideremos o exemplo didático da chamada Lei do Farol Aceso (Brasil, 2016), que tornou obrigatório, nas rodovias, o uso de farol baixo aceso durante o dia. Qual a teoria por trás da lei? É a de que *carros que andam com farol aceso diminuem os índices de acidentes e mortes no trânsito porque melhoram sua visibilidade e aumentam o nível de atenção entre motoristas, ciclistas e pedestres*.

Para que a teoria do programa seja efetivada, vários requisitos devem ser verificados, entre eles:

- se a lei está sendo devidamente aplicada;
- se os motoristas estão informados dessa obrigatoriedade, por meio de campanhas educativas e do noticiário;
- se de fato eles passaram a andar com os faróis acesos;
- se os órgãos de fiscalização estão multando os que não cumprem a regra; e
- se os acidentes não correm o risco de serem afetados por outras causas, além da visibilidade dos carros e do nível de atenção dos motoristas (por exemplo, por um aumento no número de veículos e de novos motoristas).

Todos esses aspectos que cercam a teoria devem ser levados em conta no *design* da solução do projeto. O problema do projeto pode ser inclusive o de *como garantir o cumprimento da Lei do Farol Aceso?*; ou então, *como incentivar motoristas a ligarem o farol ou a indústria a implantar mecanismos automáticos de acendimento dos faróis?*; ou, ainda, *como monitorar e avaliar os resultados da Lei do Farol Aceso comparando rodovias e pistas de características similares, mas onde não haja a incidência da lei?* Todos esses problemas estão ligados ao mesmo e grande problema da política pública de mobilidade: *como reduzir os acidentes graves em rodovias?*

A maneira como se processam relações entre esses diferentes aspectos na produção do problema, assim como da alternativa de solução recomendada, deve ter como referência estudos e pesquisas que fundamentam a teoria do programa, ou seja, a lógica que leva do problema à sua superação. O uso de modelos lógicos para essa construção é uma das possibilidades à disposição.⁹

5.6 Quais os resultados e impactos esperados?

Na introdução, devem ser apontados os resultados e impactos esperados pelo projeto de intervenção. Eles devem ser formulados tendo como referência a contribuição específica da intervenção aos propósitos da política ou do programa. O impacto é a medida concreta do grau de efetividade de um programa, de forma tangível (passível de ser medida) e mesmo intangível, sem métricas prévias, mas que *a posteriori* podem ser encontradas. É mais adiante, quando o projeto definir indicadores, metas e instrumentos de monitoramento e avaliação, que essas questões ganharão detalhamento.

Em um projeto de duplicação de uma estrada ou de construção de uma ponte, se o produto é a ponte ou a estrada, os resultados são: o aumento da capacidade de fluxo de veículos e pessoas; a diminuição do tempo e do custo de viagem; a redução do número de acidentes; a valorização dos imóveis; e o aumento da arrecadação de impostos. Os impactos, positivos e negativos, podem ser: a melhoria da segurança; a dinamização do comércio da região; a gentrificação desses locais; e a elevação do conforto e do bem-estar das comunidades beneficiadas.

É importante também relacionar que objetivos foram propugnados pelos planos plurianuais, por leis específicas da política ou, de forma mais ampla, pela própria Constituição da República Federativa do Brasil, como no caso dos estabelecidos pelo art. 3º citado.

De certa forma, é necessário fazer uma espécie de engenharia reversa no projeto, ao começar apontando grandes consequências a serem alteradas pela intervenção. Estas são os principais objetivos a serem alcançados no médio e longo prazo, intervindo sobre as causas do problema. Esses objetivos (impactos na alteração de grandes consequências) guiam o raciocínio para prever objetivos intermediários (resultados). Por sua vez, pergunta-se que produtos são fundamentais para que esses resultados

9. Além de contar com muitas experiências de excelência desenvolvidas por outros governos, organismos internacionais e órgãos brasileiros, o que torna essa possibilidade mais familiar e amigável, os modelos lógicos possuem uma disseminação de conhecimentos bastante desenvolvida pelo Ipea. A esse respeito, ver Lassance (2022; 2017); Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2015); e Cassiolato e Guerresi (2015).

aconteçam. Seguindo esse fio lógico, pergunta-se também que processos são necessários para gerar cada produto. Finalmente, são listados os insumos essenciais para acionar cada processo.

Quanto mais detalhado se conseguir chegar na modelagem, melhor se poderá rever os impactos e resultados, na medida em que o exercício de pensar retroativamente da escala macro para a dimensão micro obrigará a revisão do projeto para que se possa assumir metas mais factíveis, menos megalômanas, mais aderentes ao espaço de governança do órgão encarregado do projeto e mais antenado às parcerias com outros órgãos públicos e organizações civis, as quais precisarão ser mobilizadas para atuar em conjunto, na direção de se conquistarem os mesmos objetivos (impactos).

Em suma, o sentido de se fazer a engenharia reversa, dos impactos aos insumos, está no fato de que não há como se chegar a detalhes sem que se saiba para onde se quer caminhar, assim como não há como prever as minúcias de uma viagem (como gastos, bagagem, documentos, trajeto, meios de transporte, tempo) sem que se saiba exatamente qual o destino final e o propósito dessa viagem.

5.7 Qual a metodologia do projeto?

A delimitação do problema deve desdobrar-se na aplicação ou construção de uma metodologia capaz de fundamentar os passos a serem trilhados pelo projeto de intervenção para cumprir o desafio da formulação das soluções. A metodologia apresenta os passos e justifica as técnicas a serem utilizadas, citando suas respectivas referências na literatura especializada.

Existe toda uma “ecologia de possibilidades envolvendo experimentos, *quasi*-experimentos, estudos comparados e estudos de caso (Gerring, 2005; Rohlfing, 2012) para gerar inferências causais válidas. Esta configuração característica permite supor a ideia de pluralismo inferencial” (Rezende, 2015, p. 25). A noção de triangulação de métodos, cercando um problema de evidências quantitativas e qualitativas, é um cuidado essencial para garantir esse pluralismo que permite uma compreensão mais acurada sobretudo de problemas complexos (Goertz e Mahoney, 2012), seja para se realizar o recorte do problema, seja para levantar aspectos que serão cruciais à teoria da ação que, como se verá adiante, é fundamental a projetos de intervenção.

Em muitos casos, a proposição de uma solução pode ser feita a partir do cotejamento das inúmeras alternativas nacionais ou internacionais já lançadas a respeito. Muitos problemas podem ser resolvidos a partir da nacionalização de experiências

TEXTO para DISCUSSÃO

desenvolvidas de forma exitosa em estados, municípios ou no Distrito Federal, desde que a pesquisa esteja atenta aos possíveis problemas de viés.

No entanto, vale lembrar que algumas políticas e seus programas são exitosos não por suas características intrínsecas, mas porque seus implementadores, sejam eles de outros países, estados, municípios ou do Distrito Federal, dispunham de características de contexto e também de capacidades que não necessariamente podem se reproduzir de forma automática pela simples adoção de um *modelo* de solução.

Sobretudo a adoção de boas práticas internacionais, com base em experiências tidas como melhores práticas (*benchmarks*), padece do problema conhecido como viés de seleção, ou seja, escolher um caso pelo seu resultado, sem considerar diferenças de perfil e variáveis de contexto que podem ter sido importantes para explicar aquele sucesso, mas que não necessariamente são a regra para outros casos que não possuem as mesmas características de perfil.

Normalmente, o próprio problema não se comporta da mesma maneira em todos os casos. As causas fundamentais nem sempre são as mesmas ou a dimensão de cada causa varia, a depender do caso. Desigualdade social, fome, gravidez na adolescência, câncer, só para citar alguns, são problemas complexos que têm uma diversidade de causas associadas e que precisam ser compreendidas em sua diversidade e especificidade. Assim sendo, não existe um melhor remédio para um problema mal identificado, nem dosagem genérica adequada para pacientes que têm histórico e perfil diverso.

A metodologia, portanto, não parte de uma solução escolhida *a priori* e suposta como a mais adequada, mas de uma estratégia para cercar e decifrar o problema. A metodologia explicita os cuidados elementares para evitar incorrer em escolhas que não sejam metodologicamente bem fundamentadas e estruturadas. Ademais, a metodologia escolhe e critica os dados. É preciso verificar se estes são provenientes de fontes confiáveis, de bases atualizadas, com registros fidedignos, passíveis de testes de consistência. Os referenciais analíticos utilizados a partir de pesquisas de especialistas também são úteis a esse trabalho de crítica dos dados existentes e podem ser citados como base para se optar por uma variável, uma base de dados e um determinado modelo estatístico, quando for o caso.

Existe um vasto arsenal de metodologias para o desenvolvimento de projetos. O Ipea, com base no *Guia de Análise Ex Ante*, recomenda o uso da metodologia de modelo lógico por ser bastante amigável e familiar à comunidade de especialistas em avaliação (Lassance, 2022; Brasil, 2018; Ferreira, Cassiolato e Gonzalez, 2015; Cassiolato e Guesari, 2015). Modelos lógicos, além de serem o padrão (*mainstream*) entre avaliadores, são formas práticas e aplicadas de se conectar uma teoria do programa ou da ação a

uma programação, um passo a passo estruturado e sequenciado capaz de especificar recursos e atividades para se gerar produtos, resultados e impactos. Tais modelos permitem que programas e ações (projetos de intervenção) nasçam aptos ao monitoramento e à avaliação, além disso explicitam passos e critérios que posteriormente os avaliadores irão questionar se foram bem definidos e implementados.

Muitas outras metodologias, a exemplo do *Project Management Body of Knowledge* – PMBOK (PMI, 2001), do *design thinking* (Enap, 2019) e da metodologia Ágil – esta última com técnicas do Kanban e Scrum – (Olsen, 2015), podem ser utilizadas de modo complementar. Essas técnicas são mais úteis para o detalhamento de processos, aquilo que se conhece como *mapeamento de processos*, incluindo o controle de fluxos e o monitoramento do desempenho por meio de métricas ajustadas, além do acompanhamento da governança desses processos.

O foco dessas técnicas é a eficiência do desempenho, o que representa um critério importante, mas limitado, pois não avança sobre os requisitos de efetividade. É sabido que processos ineficientes comprometem a efetividade. Ineficiências comprometem as entregas: ou o público não será devidamente contemplado com tais entregas, ou os produtos não apresentarão a qualidade adequada, ou os custos elevados em razão dessas ineficiências limitarão a capacidade de se entregar o produto certo às pessoas certas e no tempo certo, comprometendo metas e frustrando expectativas.

Por isso, o modelo lógico estabelece uma proposta de modelagem mais abrangente, capaz de integrar as técnicas e ferramentas de gerenciamento de fluxos atentas à otimização dos processos (como PMBOK ou Ágil), mas a recíproca não é necessariamente verdadeira. As técnicas de gerenciamento, por serem tão debruçadas sobre os processos, simplesmente não cumprem um papel mais amplo por tomarem a entrega do produto como o ponto final do processo.

6 QUAL ANÁLISE SE PODE FAZER DO PROBLEMA?

6.1 Comece pela descrição das características do problema, mas é preciso ir além dela

Um projeto de intervenção precisa desenvolver uma parte descritiva objetiva e ao mesmo tempo detalhada, mas não se resume a isso. A partir da descrição do problema, é primordial estruturar um raciocínio lógico que aponte as alternativas de intervenção sobre pontos críticos (gargalos) que possam ser desatados ou debelados. Com base na moldura analítica previamente construída na introdução e nos dados apresentados

TEXTO para DISCUSSÃO

sobre o problema, este é o momento de aprofundar a discussão sobre a estratégia para atacar os pontos críticos.

As análises a serem desenvolvidas devem guardar relação com os referenciais utilizados, a metodologia e as técnicas empregadas para fundamentar o projeto. Se, na introdução, foram apresentados o problema e a pergunta de pesquisa, na seção de análise, o referencial escolhido é aplicado ao caso concreto. A metodologia de aplicação do referencial evidencia de que maneira e com que atributos os problemas se manifestam e em que pontos se deve concentrar a intervenção.

Considere-se um exemplo hipotético em torno do objetivo de melhorar a qualidade da educação em um município. Nesse contexto, o problema de pesquisa seria a baixa qualidade do ensino municipal. Por sua vez, a pergunta de pesquisa seria: *Como melhorar a qualidade do ensino municipal?*

Digamos que, para se buscar uma solução, um referencial adotado estabeleça três variáveis essenciais: valorização profissional do professorado (salário e condições de trabalho vantajosas para manter os melhores quadros no serviço público); aumento das exigências de recrutamento e formação continuada (atraindo professores de melhor qualificação e aperfeiçoando seu desempenho); e diminuição do tamanho das turmas.¹⁰

Diante do problema, a solução que se pretende ter em mãos – objetivo central do projeto de intervenção – seria a de alcançar metas, nos três indicadores, que permitissem, a partir de um orçamento definido, estimar qual o melhor salário possível a ser pago a cada docente; qual o tamanho ideal das turmas e quanto se poderia investir em formação continuada.

6.2 Problematicize a intervenção: submeta a solução a testes de estresse

Um problema crucial de qualquer projeto é o de se imaginar que basta projetar a intervenção e mensurar seu custo-benefício para se adotar uma solução como ótima. Na verdade, toda alternativa de solução deveria ser submetida a *testes de estresse* para cogitar o que poderia comprometer sua implementação e que fatores podem sabotar seus resultados. Um projeto nunca está devidamente concluído antes de responder a tudo o que pode dar errado.

10. Para uma ilustração do assunto, ver OCDE (2012).

No caso hipotético da melhoria da qualidade da educação, devem ser consideradas as várias possibilidades e deve-se compreender que, mesmo que haja alguma elevação do orçamento, os custos de cada uma das variáveis rivalizam entre si, o que se conhece como *trade-off*: diante de recursos limitados, quanto mais se investe em uma variável de intervenção, menos recursos sobrarão para as demais.

Diminuir muito o tamanho das turmas elevará o custo por aluno. Com turmas menores, a quantidade de turmas por escola passaria a ser maior. Isso iria requerer a contratação de um número maior de docentes, mas com salários mais baixos, para que todos sejam devidamente pagos. Os custos de formação também seriam maiores, tendo em vista o maior número de profissionais. Em contrapartida, a opção de priorizar o aumento do salário dos docentes também elevaria o custo por aluno. Se as turmas forem maiores, os custos de formação diminuem, pois haveria menos docentes a serem pagos, mas a dedicação a cada aluno cairia e, supostamente, a qualidade do ensino também.

A solução deve trabalhar com as alternativas e seus *trade-offs*, levantando prós e contras de cada escolha. Para tanto, é preciso uma descrição com os dados empíricos do problema. Por exemplo, é preciso saber qual o número atual de docentes e de alunos da rede pública, a quantidade de escolas e salas de aula e a capacidade de oferecimento de cursos de formação continuada, além das assimetrias nessa distribuição (escolas em melhor e outras em pior situação). Também é necessário estimar esses dados no longo prazo, tendo em vista a perspectiva de redução do número de alunos ao longo da transição demográfica que o país atravessa.

A análise, portanto, é o espaço para o tratamento empírico do problema, o que implica uma descrição clara e precisa, com informações exatas que propiciem uma compreensão sobre sua ocorrência, dimensão, contexto e vieses, entre outros aspectos.

A análise do caso hipotético da melhoria da qualidade da educação municipal permite a simulação de pelo menos três situações diferentes, privilegiando uma das variáveis: i) salário dos professores; ii) tamanho das turmas; ou iii) investimento em formação. Uma dessas opções se tornará a solução a ser adotada, em diálogo do governo com professores, associações de pais e representantes dos alunos, entre outros atores cruciais para uma solução pactuada do problema.

Ao mesmo tempo, a adoção de uma alternativa já prenuncia uma série de situações que podem constar de um plano de gerenciamento de riscos. Conforme a orientação do *Guia de Análise Ex Ante*, é possível levantar pelo menos os riscos básicos por meio de reuniões com agentes públicos, especialistas, grupos de diferentes setores e competências envolvidas (Brasil, 2018, p. 149-150).

Processos de participação popular, por meio de conselhos, audiências e consultas públicas, e reuniões com representantes de frentes parlamentares do tema também cumprem papel essencial para suprir de informação e percepções sobre oportunidades e riscos envolvidos na implementação, além de permitir que o diagnóstico e o teste de alternativas antecipem questões de grande importância para a implementação.

6.3 Quais os agentes públicos e os atores envolvidos com o problema? Que percepções têm sobre o problema?

As análises devem se mostrar atentas aos atores, às organizações, aos agentes públicos e às instituições (regras) que incidem sobre o problema. Esta parte fundamentará os momentos seguintes, como o da formulação de alternativas, da escolha de indicadores e dos testes de vulnerabilidade e viabilidade. As informações aqui levantadas darão sustentação às escolhas a serem tomadas ao preverem minimamente suas contingências e riscos.

Atores são não apenas parte essencial do público que vive o problema, mas também são a base para se encontrar soluções factíveis. As alternativas mais viáveis são aquelas que demonstram capacidade de mobilização e facilidade de comunicação com um conjunto mais amplo de atores sociais.

Um referencial analítico útil para orientar o mapeamento de atores e suas coalizões é o que estuda coalizões de defesa de determinadas concepções de política pública (*advocacy coalition framework* – ACF, conforme Sabatier e Weible, 2007). Tal referencial serve à compreensão do enquadramento sobre as percepções do problema pelos diferentes atores e por suas respectivas coalizões. Assim, o que se pretende é extrair as lógicas discursivas de interpretação do problema presentes no debate público.

O ACF também orienta a escolha de grupos de atores considerados essenciais ao mapeamento das opções em debate, sendo eles:

- dirigentes, ou seja, os agentes políticos tomadores de decisão no comando das organizações;
- burocratas, os quadros de perfil técnico de assessoramento e direção que apoiam o processo de decisão;
- grupos de interesse, também conhecidos como grupos de pressão, setores organizados que se mobilizam em torno de um problema, defendendo algum tipo de solução ou a manutenção do *status quo*;

- especialistas no assunto, como professores, pesquisadores e consultores que pesquisam, produzem dados e opiniões consideradas pertinentes; e
- mídia, tanto as mais tradicionais quanto a mídia segmentada especializada no assunto, desde blogueiros e influenciadores digitais a ativistas de mídias sociais.

O contraste entre, de um lado, a lógica *técnica* a respeito do problema – extraída da combinação entre o referencial e a análise de dados – e, de outro, as percepções encampadas pelas diversas coalizões deve proporcionar indicações importantes sobre a melhor estratégia para atacar o problema, superando resistências ou aproveitando pontos positivos de uma ou mais dessas percepções.

7 COMO FORMULAR ALTERNATIVAS?

7.1 Comece pela teoria do programa ou da ação

Projetos de intervenção precisam ter como referência a teoria da mudança e a estratégia de uma política, contudo seu escopo é mais específico. Se dá no âmbito de programas ou, melhor ainda, se possível, de ações. Um projeto deve fazer referência àquilo que o justifica em relação à política ou a um programa, para que nasça acoplado a objetivos mais amplos, mas sua função é a de que seja rigorosamente delimitado.

Os projetos podem visar à resolução de problemas em fases específicas do chamado ciclo de políticas públicas, como os exemplos de perguntas de pesquisa descritos a seguir.

- Em questões candentes de agenda e de percepção pública crítica: *como chamar atenção da opinião pública para doenças raras e às vezes estigmatizadas, para que haja melhor compreensão e ações mais condizentes?* – caso, por exemplo, da hanseníase (Silva, 2021) e outras doenças negligenciadas.
- Em questões de formulação: *como combinar participação social, painéis de especialistas e interesse empresarial de pequenas e médias empresas em projetos de infraestrutura?*
- Em questões de construção da decisão (mais conhecida como *tomada de decisão*): *como melhorar os processos de construção das decisões com ferramentas que confirmam maior transparência, racionalidade e coerência?*
- Em questões de planejamento: *como planejar a implementação conjuntamente com entes federativos ou organizações civis partícipes?*

TEXTO para DISCUSSÃO

- Em questões de coordenação da implementação: *como garantir autonomia para que os gestores inovem sem que o programa se desvie de suas finalidades originais?*
- Em questões de controle: *quais as formas de se combinar controle e eficiência para garantir que o tempo e os processos dedicados à transparência e ao controle não comprometam a dedicação prioritária à ação para a entrega de produtos?*
- Em questões de monitoramento, avaliação e reformulação: *como fazer para que as ações em execução gerem informações administrativas úteis ao monitoramento e à avaliação e que indiquem pontos necessários de reformulação?*

Esses são exemplos de algumas questões cruciais de política pública que só se resolvem com projetos de intervenção bem específicos. São questões que podem ser adaptadas a problemas de diferentes contextos, mas que exigiram respostas adaptadas e bem prototipadas.

7.2 Simulações, testes ou comparação de alternativas

Em alguns casos, havendo dados disponíveis ou estudos de casos concretos, as alternativas podem ser analisadas com base em seu custo-benefício, custo de oportunidade e em termos de suas fronteiras de eficiência.¹¹ Simulações por meio de modelos de regressão, análise envoltória de dados, análise baseada em agentes e experimentos naturais podem emular testes para aferir em que medida uma ou outra intervenção se adequa aos propósitos do projeto e se estão alinhados aos objetivos de um programa e à estratégia da política.

Simulações feitas com o uso de recursos computacionais estão sendo cada vez mais aplicadas à tomada de decisão pública (Furtado e Lassance, 2022). Os experimentos naturais, também em franca expansão, podem muitas vezes derivar de experimentos bem simples, mas que permitem conclusões analíticas amplas sobre os prós e contras de uma intervenção (Ha, Kang e Song, 2020; Gillingham, Houde e Benthem, 2021). Análises de agrupamento (*clusters*) podem dar suporte estatístico para a escolha de experiências em busca de casos que possam ser confrontados que contornem alguns problemas de viés muito comuns.¹²

11. Análise envoltória de dados ou modelos de regressão se prestam a esse tipo de estimação.

12. Ver, por exemplo, a metodologia de pares contrafactuais de Vaz e Pires (2011).

Quando não houver dados ou estudos disponíveis, a solução mais adequada é proceder no mínimo a testes lógicos de consistência, vulnerabilidade e viabilidade de cada proposta. Alguns estudos que usam a metodologia de modelo lógico, como os de Ferreira, Cassiolato e Gonzalez (2015) e Cassiolato e Gueresi (2015), apresentam exemplos de testes lógicos de vulnerabilidade e viabilidade.

Além disso, é importante submeter o projeto a *testes de estresse*. Testes de estresse são formas simples e amigáveis de apresentar uma ideia e testar sua aderência ou resistência, além de colher *insights* e identificar falhas e pontos cegos que são mais bem percebidos pela inteligência coletiva.

Um teste de estresse funciona menos como uma sabatina. É uma apresentação feita para colher críticas e sugestões e avaliar a percepção de um público a respeito de como ele interpreta e interage com aquela solução. A experiência é análoga à de um grupo focal, em que pessoas de um mesmo perfil são expostas a uma informação ou produto e podem livremente expor suas opiniões. Essas são consideradas como insumos para rever o projeto, complementando, suprimindo ou reformulando componentes julgados inconsistentes. É importante que esses testes, para serem uma boa sabatina, sejam planejados e organizados com a ajuda de moderadores experimentados na condução de discussões coletivas capazes de estimular que o debate flua de forma equilibrada entre os participantes, evitando o risco de monopólio da palavra por participantes mais opinativos, e que esteja concentrado em perguntas objetivas, para evitar divagações.

No entanto, a forma mais comum de se encontrarem soluções prototipadas é analisar experiências concretas desenvolvidas no Brasil ou no exterior. As políticas públicas em ação oferecem informações preciosas sobre insumos, processos, produtos, resultados e impactos que podem ser analisadas e, em alguns casos, comparadas. Boa parte das análises mais tradicionais de custo-benefício e custo de oportunidade tira conclusões a partir dos dados fornecidos por esses casos. Contudo, o aspecto mais importante e muitas vezes negligenciado é que conhecer outras experiências permite uma curva de aprendizado mais rápida que evita que se incorra em erros muito comuns de formulação e implementação. Portanto, mais do que replicar acertos, tais experiências são formas de se aprender com os erros em que elas incorreram e corrigiram antes de se tornarem experiências exitosas.

A experiência federativa brasileira é pródiga de inovações municipais ou estaduais em que alguns projetos se sobressaem não apenas por serem bem geridos e exitosos em seus resultados, mas pelo fato de terem se desenvolvido superando dificuldades que são comuns a muitos municípios. Esse tipo de aprendizado é precioso se os casos

forem estudados de modo criterioso. Além disso, a variedade de perfil existente entre nossos municípios traz possibilidades de comparação bastante interessantes. Por exemplo, há experiências de educação integral em escolas de ensino fundamental em municípios muito populosos, com baixa renda *per capita* e baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e grande dependência de recursos do Fundo de Participação de Municípios que permitem antecipar potenciais e obstáculos mais comuns à implantação dessa experiência. O quadro é bem diverso quando se trata de cidades médias com menor dependência de transferências externas, federais ou estaduais.

7.3 Projetação ou design: como e até onde é possível prever ex ante o passo a passo de um projeto?

O termo *projetação*, assim como o termo *design*, foi importado da arquitetura e engenharia para o campo de políticas públicas. *Projetação* é a ideia de conceber e especificar um produto executável. O *design* é um termo ainda mais comum, embora normalmente mal traduzido pela literatura de políticas públicas em português que usa o termo *desenho* de políticas ou programas. A palavra *design*, já devidamente dicionarizada, dispensa tradução e tem como referência o termo latino *designare* (literalmente, representar por meio de um sinal ou símbolo). Nem mesmo em inglês a palavra *design* se refere a desenho (*drawing*), mas sim à concepção de um projeto.

Em políticas e programas, a *projetação* ou *design* é um processo de modelagem, ou seja, de prototipagem a partir de um modelo – uma concepção –, de forma a especificar um produto por meio de um projeto que parte de um conceito e termina com orientações de execução, prescrições quanto a determinados cuidados prévios, cálculos de insumos e estimativas de consecução.

Mesmo projetos mais modestos e “físicos” do campo da arquitetura e engenharia partem de uma concepção (uma teoria) da qual deriva um conceito e, só então, leva a uma composição. Conforme lembra Mahfuz (1995, p. 50, tradução nossa), “qualquer obra de arquitetura que queiramos examinar deve ser vista através de algum tipo de filtro, ou seja, categorias conceituais e instrumentos analíticos que possam orientar essa produção”.¹³

A *projetação* vai além da composição, ou seja, da “organização bidimensional e tridimensional de um edifício, enquanto a noção de caráter [da obra] se vincula a seu

13. No original, “cualquier obra de arquitectura que queramos examinar debe ser vista a través de algún tipo de filtro, es decir, categorías conceptuales e instrumentos analíticos que puedan ordenar esta producción”.

conteúdo simbólico” (Mahfuz, 1995, p. 51, tradução nossa).¹⁴ Embora haja uma “sintaxe” construtiva, de acordo com regras e uma sequência *a priori*, no que se refere às técnicas construtivas, o conjunto da obra depende de se ir além da rigidez do procedimento (*op. cit.*, p. 52).

Em qualquer projeto de intervenção, pode-se também transpor o uso de modelo lógico para que o projeto venha a indicar, de forma objetiva e direta, quais são os insumos (*inputs*), processos (conjunto de atividades), produtos e resultados (*outputs*) que asseguram os impactos (*outcomes*) buscados pela política e que serão concretizados por cada projeto. Toda modelagem é uma simplificação, uma maneira de estruturar teoricamente problemas que não estão estruturados. Salvo se a intenção do projeto for a de apenas replicar uma solução já existente e tida como plenamente transplantável, não é a modelagem que dá vida a uma concepção. É a concepção que proporciona a devida modelagem.

O modelo lógico, inspirado na teoria de sistemas, ajuda a que se tenha um modelo mental de implementação que organize uma sequência retroalimentada (*feedback*), por meio de evidências. Ao mesmo tempo, seu uso evita traçar um caminho baseado meramente em uma lista de atividades que supostamente acontecem de forma previsível e igual para qualquer caso. Ao contrário, o tipo de problema importa muito, assim como o perfil do público a que o projeto se destina. A governança, a capacidade burocrática e o escopo da implementação também são cruciais às escolhas a serem feitas por um projeto. Todos esses fatores fazem grande diferença para se definir do que cada projeto é capaz, antes mesmo de se pensar em como ele deve ser projetado. Muito antes do sucesso de um projeto, sua viabilidade depende do próprio convencimento dos dirigentes nos processos de apoio à decisão.

Mesmo visões mais simplificadas de gestão pública, como os modelos gerencialistas, reconhecem o dilema de que não basta ter um bom produto e não saber vendê-lo a um patrocinador disposto a colocá-lo no mercado. A fórmula popular conhecida como *conversa de elevador* (*pitch*) assume o fato de que, por melhor que seja um produto, é preciso encontrar uma maneira sedutora de vender uma ideia antes mesmo que ela possa ser transformada em produto. Uma parte importante desse raciocínio empreendedor é o de tentar empacotar uma solução simples para um problema complexo na forma de um conceito.

14. No original, “la organización bidimensional y tridimensional de un edificio, mientras que la noción de carácter se vincula con su contenido simbólico”.

TEXTO para DISCUSSÃO

Apesar de ser essa uma técnica bastante simplificada, a conversa de elevador traz em si um modelo com os mesmos ingredientes essenciais a qualquer projeto de intervenção em políticas públicas, ou seja:

- apresentar o problema que se quer enfrentar;
- delimitar o público em potencial interessado em “comprar” uma solução; e
- “vender” a solução, evidenciando os principais atributos capazes de resolver o problema, satisfazer o público e cumprir os requisitos básicos de viabilidade.

Porém, o mantra empreendedor não explica algo fundamental de ser pensado *ex ante*: como é possível criar uma conversa de elevador? Conversas de elevador que sejam empreendedoras ou são forçadas ou elas simplesmente não acontecem. Não é trivial ter uma oportunidade de encontrar a pessoa certa, no lugar certo e no momento certo para vender uma ideia. Esse pequeno detalhe, na verdade, acaba se tornando tão ou mais importante do que o próprio projeto, até porque a ideia por trás do truque da conversa de elevador é despertar o interesse de um dirigente (tomador de decisão) sobre algo que, se parecer promissor, será aperfeiçoado e ajustado após a interação e o *feedback* dado por esse patrocinador.

A analogia, portanto, deixa evidente que, além dos atributos intrínsecos ao produto a ser vendido como solução, é fundamental criar oportunidades para apresentá-lo e incentivar um comportamento positivo do dirigente, estimulando-o a tomar uma decisão. Em suma, faz todo o sentido que o projeto seja feito compreendendo o contexto político do dirigente responsável pela decisão e fazer com que o projeto seja uma maneira simplificada e prototipada de oferecer uma solução a um problema que incomoda o decisor, sobretudo quando um público clama e urge por providências.

De alguma maneira, o projeto proporciona ao dirigente a oportunidade de satisfazer uma coalizão de atores e grupos interessados em levar o projeto adiante. O grande problema é quando essa coalizão privilegia grupos interessados em vender soluções de prateleira ou em fornecer insumos a essas soluções, mais do que em atender ao público final que deveria ser de fato aquele de maior atenção do Estado.

Situações descritas pelo *modelo da lata de lixo* (*garbage can model*, conforme Cohen, March e Olsen, 1972), nas quais soluções já prototipadas em detalhe brotam em profusão à procura de problemas (na verdade, em busca de clientes), revelam no fundo o risco de captura do Estado por grupos de interesse já bem aquinhoados em termos de

ganhos com as políticas públicas (Peters, 2002; Hellman *et al.*, 2000), em uma situação na qual o Estado age não como um Robin Hood, mas como o xerife de Nottingham.¹⁵

Esses dilemas trazem para o âmbito da projeção a necessidade de garantir a interação e o estímulo à participação de atores e a transparência dos processos, de modo a contrabalançar determinados interesses e mesmo alertar os órgãos de controle e o público sobre fiscalizarem os riscos de captura, combinando mecanismos de *patrulha de polícia* (*police patrols*) – como McCubbins e Schwartz (1984) os apelidaram –, que são os mecanismos de controle empregados pela administração pública, e *alarmes de incêndio* (*fire alarms*, conforme os mesmos autores), que são mecanismos de transparência e participação (McCubbins e Schwartz, 1984; Lupia e McCubbins, 1994).

Nesse sentido, a transparência, a participação social e o contato com especialistas – no caso destes, principalmente quando houver um “sistema perito” (Giddens, 1990) – ajudam não apenas a que haja uma espécie de blindagem para a concepção do projeto, conforme requisitos técnicos e de aderência a princípios de equidade, mas também como forma de incentivar o interesse de dirigentes em respeito a essa parcela essencial do público, seja para ganhar aprovação, seja para se precaver diante de riscos de exposição negativa de projetos mal fundamentados e com desvio de finalidade.

Em suma, um projeto de intervenção bem concebido e que tenha chances de se tornar um produto amplamente implementado e solução efetiva para um problema relevante de política pública deve cumprir os requisitos essenciais da análise *ex ante* de políticas públicas:

- identificar um problema e relacioná-lo a um gargalo da política pública;
- definir o público não apenas beneficiado, mas participante (que colabora com a concepção da solução) e partícipe (que compartilha o desafio da implementação); e
- projetar uma possível solução especificando uma lógica sequencial de implementação, se possível, na forma de modelo lógico.

7.4 Sequenciar a ação é a alma da projeção

Para que um projeto seja consistente, ele deve ser aderente à teoria da mudança, propugnada pela política, e à teoria do programa ao qual está relacionado. O projeto deve

15. Na literatura econômica, sobretudo de natureza tributária, é comum descrever essa situação como a de um Robin Hood às avessas – *Robin Hood in reverse* (Lassance, 2020, p. 9).

TEXTO para DISCUSSÃO

ir além, propondo, de forma inovadora, uma teoria da ação mais bem especificada para que o projeto seja de fato um protótipo do que será empreendido.

Mais uma vez, é possível usar o modelo lógico como recurso para a projeção, partindo de insumos e processos até se gerar um produto, relacionando esse produto a resultados e impactos, de forma a averiguar se há de fato consistência lógica no que será proposto.

Também se deve usar da *engenharia reversa*: partir dos impactos e resultados para se supor um produto específico adequado a esses objetivos mais amplos. Quando se chega na especificação dos processos, é preciso detalhar a teoria da mudança e do programa em uma teoria da ação. Uma teoria da ação também pode ser entendida como uma narrativa, uma explanação que tenta aprofundar detalhes comportamentais dos atores diante do problema e de suas reações à intervenção, para que eles alcancem o produto que será oferecido.

O objetivo da teoria da ação é desenvolver uma narrativa que revele o perfil do público e elucide os diferentes tipos de comportamento possíveis mediante a oferta de um ou mais produtos do projeto. É preciso entender tanto as potencialidades como as dificuldades que podem surgir, decorrentes, por exemplo, de questões de desigualdade de classe social e equidade de idade, gênero, raça, deficiências etc.

Estudos quantitativos e, principalmente, os qualitativos oferecem informações muito importantes e mais específicas que podem antecipar determinadas situações com chances de comprometer um projeto no todo ou em parte. Reuniões de trabalho e conversas com o público interessado também podem fornecer subsídios importantes para testar reações e pensar medidas alternativas.

Por exemplo, em um projeto de implantação de educação integral em uma escola de um bairro periférico, seria preciso investigar que tipo de teoria da ação é capaz de incentivar e resolver problemas que acontecem desde que a criança e um familiar saem de casa e chegam à escola, quando, então, a criança permanecerá no turno regular ao qual já está acostumada. O projeto se dedica a criar um outro turno, o chamado contraturno, que começa quando as aulas do primeiro turno se encerram e a criança, ao meio-dia, precisa almoçar. Em seguida, a criança precisa ter condições de realizar cuidados de higiene bucal. Surge uma dúvida bastante razoável: quem garante que todas as crianças têm escova e pasta de dente para fazer tal higiene? Quem ensinará a melhorar a prática da escovação? Após um momento de descanso, iniciam-se atividades de cultura, esporte, lazer e outras atividades pedagógicas. Faz-se um intervalo, e a criança recebe um lanche, no meio da tarde, para logo depois retomar as atividades

até que, finalmente, toma banho e aguarda a chegada de seu familiar ou retorna para casa sozinha.

Esse processo de descrever a atividade passo a passo, que pode ser resumido graficamente em um fluxograma, é imprescindível e muito útil para que o projeto preveja a logística necessária para receber e prestar o devido cuidado às crianças desse projeto. Imediatamente, surgirão dúvidas importantes que, se não forem respondidas *ex ante*, se tornarão lacunas e mesmo problemas críticos os quais podem levar a que a experiência seja posta em xeque.

Nesse cenário, o que acontece e quais são os cuidados com crianças que retornam sozinhas para suas casas, tendo que andar por longas distâncias? Que alternativas haverá a isso? Que precauções de segurança pública, com relação ao trânsito, ao atravessar as ruas, e que orientações de trânsito serão dadas às crianças? Que precauções e orientações serão feitas àquelas crianças que voltam para suas casas passando por áreas relativamente isoladas? Para que a criança seja alimentada no contraturno e tome banho, que estrutura a escola precisará agregar? Por exemplo, os banheiros já são dotados de chuveiros para garantir o banho?

Ademais, quanto às pessoas que serão recrutadas para as atividades do contraturno, sejam elas contratadas ou voluntárias, como e por quem elas serão treinadas e pagas? Que formação profissional desse quadro complementar será exigida? Que orientação pedagógica, legal e ética será dada para que respeitem os direitos da criança? Todas as atividades serão realizadas no espaço da própria escola ou haverá necessidade do uso de equipamentos comunitários que estão próximos ou mais distantes da escola (por exemplo, aulas de natação)? Que cuidados haverá para levar e trazer as crianças?

Todas essas questões, como se vê, vão muito além da pergunta clássica: quanto tudo isso custará e quem será responsável pelo custeio dessas atividades e do investimento em infraestrutura? E mesmo que se deixe por conta de a escola resolver esses questionamentos, ao menos essas perguntas precisam ser feitas pelo agente patrocinador do projeto. Nesse caso, seria a escola a responsável por desenvolver o projeto de intervenção, em interação com a comunidade, mas é preciso orientá-la para isso.

7.5 Governança e gestão

Os projetos devem definir os responsáveis pela governança e a gestão do projeto ou indicar o momento em que essas definições serão tomadas e por quem. A governança estabelece as competências sobre o projeto – quem pode o quê? Quem decide sobre

TEXTO para DISCUSSÃO

o quê – e as atribuições? Quem faz o quê e quando? (Lassance, 2015). Isso inclui deixar explícito quem: i) formula alternativas, como e ouvindo quem; ii) decide, como e ouvindo quem; iii) planeja a implementação, como e ouvindo quem; iv) coordena cada processo; v) monitora; vi) avalia, controla e corrige; e vii) revisa e reformula. Ademais, a governança é uma escolha que define que processos serão centralizados, descentralizados, concentrados, desconcentrados, administrados ou regulados, conforme o caso.

Em qualquer projeto, coordenação é um fator crucial de sucesso, apesar de haver uma visão de coordenação impregnada pela ideia de gerenciamento, como se fossem sinônimos. Sua importância foi de tal forma hipertrofiada e seu conceito tornou-se tão difuso que a coordenação se transformou em uma espécie de *Santo Graal* das políticas públicas, algo sonhado e nunca alcançado (Schmidt, Mello e Cavalcante, 2020, p. 10).

A coordenação abrange processos muito distintos como a articulação entre atores, a pactuação de regras e a solução de controvérsias que precedem ou acompanham a implementação, quando aí sim a coordenação ganha contornos propriamente gerenciais (Lassance, 2015). Portanto, há inúmeros tipos de coordenação possíveis.

A gestão propriamente dita diz respeito apenas ao momento em que se organizam insumos e produtos, na forma de fluxos e processos, para se gerar resultados positivos, crescentes, em maior escala, a um menor custo e com um grau mais elevado de satisfação da sociedade para com os serviços públicos. É na gestão quando se empregam mecanismos e ferramentas de execução, como orçamento, pessoal, tecnologia da informação e comunicação, infraestrutura, além do monitoramento, avaliação e controle interno.

7.6 Instrumentos e ferramentas de política

As soluções propostas por um projeto precisam empregar instrumentos e ferramentas de políticas para atingir os objetivos propugnados. Instrumentos de políticas públicas são mecanismos de: incentivo; restrição (ou sanção); e conscientização ou mobilização. Mais especificamente, apresentam-se, na forma de tributação, subsídios e financiamentos; fundos e transferências; distribuição de recursos financeiros diretos; regimes especiais de compras públicas; contratos de gestão e convênios; consórcios públicos e parcerias público-privadas; capacitação e treinamento; redes de informação; conferências e audiências públicas; entre alguns exemplos.

As ferramentas de políticas são os aparatos organizativos, administrativos, financeiros e tecnológicos que concretizam o uso efetivo desses instrumentos, além de serem a solução em si para um problema, proporcionando a entrega (*delivery*) de um

instrumento de política. Nenhum instrumento pode ser empregado sem que haja alguma ferramenta disponível para executá-lo. Por exemplo, auxílios com base em transferência de renda são um instrumento. O cartão pelo qual a pessoa beneficiária recebe e saca o benefício é a ferramenta pela qual isso será feito. O produto a ser entregue é o recurso em dinheiro a ser disponibilizado.

O que a gestão faz é empregar instrumentos (*policy instruments*) que vão combinar, de maneira inteligente e equilibrada, incentivos, sanções, informação e argumentos de convencimento. Essa combinação, difícil de ser feita e sempre sujeita a ajustes, é o tripé que Vedung denomina de *cenouras*, *porretes* e *sermões* (Vedung, 1997; Bemelmans-Vidéc, Rist e Vedung, 2010): as *cenouras* são os incentivos – benefícios ou estímulos – que o programa coloca à disposição para induzir comportamentos alinhados aos objetivos da política; e os *porretes*, as limitações, proibições e mesmo sanções que evitam que o programa seja desvirtuado e punem os que infringem as normas e ameaçam sua eficácia, eficiência e efetividade. Por fim, os *sermões* são os recursos informativos e de convencimento essenciais à coesão, ao entusiasmo do público diante dos objetivos a serem cumpridos; além disso, são requisitos básicos para que as pessoas sejam informadas da existência dos direitos e benefícios, e alertadas sobre as restrições e punições que podem advir de comportamentos oportunistas. Os projetos precisam estabelecer uma combinação adequada desses requisitos institucionais básicos.

7.7 Indicadores e metas para o monitoramento e avaliação

Os indicadores devem ser previamente estabelecidos (*ex ante*) no projeto para que se monitore desde o sucesso dos esforços até o atingimento das metas finais do projeto.

A meta é a proposição de uma alteração a ser alcançada em um indicador a partir da implementação do projeto, em um prazo determinado. Expressa, assim, uma medida (indicador) de resultado final ou de alcance parcial do objetivo do projeto, quando estabelecidas fases da proposta, conforme um prazo temporal – uma data-limite. É importante lembrar que um indicador para produtos pode ser, entre outros, o registro da própria entrega desse produto. Desse modo, é preciso que o projeto deixe claro, em seu modelo de governança, a quem compete a responsabilidade pelo monitoramento e pela correspondente coleta, organização e divulgação de dados, assim como pela produção dos indicadores previstos e sua avaliação.

A modelagem lógica feita para o programa ao qual o projeto está relacionado supostamente fornece indicadores de produtos, resultados e impactos a serem alcançados. Sendo um projeto de intervenção responsável por concretizar alguma contribuição ao programa, pode-se buscar, como uma de suas contribuições, o atingimento de uma das

TEXTO para DISCUSSÃO

metas previstas conforme algum indicador do programa. Se um programa se propõe, entre seus objetivos, por exemplo, a melhorar a qualidade da atenção à saúde, produtos oferecidos da atenção, como consultas e exames, podem dar origem a projetos de intervenção de forma a melhorar a qualidade do atendimento médico e dos procedimentos a ela relacionados. Todos os indicadores sobre consultas e exames previstos nos programas devem ser assim assumidos pelo projeto como forma de atingir as metas previstas.¹⁶ Nesse sentido, os projetos devem igualmente prever ciclos de monitoramento e avaliação, desde as formativas (de processo) até as somativas (conclusivas sobre resultados e impactos).¹⁷

Monitoramento e avaliação representam dois lados de uma mesma moeda. O monitoramento é quem fornece a matéria-prima para a avaliação e são os dados do monitoramento que serão usados na pesquisa de avaliação. A melhor ou pior qualidade desses dados permitirá conclusões mais ou menos certas e confiáveis. Além disso, o monitoramento é a base da transparência dos processos e da demonstração da entrega dos produtos, da aparição dos primeiros resultados e da manutenção de uma expectativa de que os impactos de longo prazo estão a caminho, sendo a teoria consistente.

Por isso mesmo, o alerta de Etzioni sobre a transparência é extensivo ao monitoramento (Etzioni, 2010). Segundo o autor, a transparência é essencial à atuação do Estado nas políticas públicas, mas não é um recurso trivial. Coletar, processar e divulgar informações têm custos que precisam ser levados em conta. Assim, ao contrário do que se costuma imaginar, é muito mais interessante se pensar em uma espécie de dieta básica de indicadores fundamentais do que em uma profusão deles.

Ferrarezi, Jannuzzi e Montagner explicam, em referência a uma das experiências mais importantes e exitosas na montagem de um sistema de monitoramento e avaliação em larga escala (no então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), que a construção de um sistema de informação envolve aspectos técnicos e de negociação interna e externa a cada órgão (Ferrarezi, Jannuzzi e Montagner, 2016, p. 16-56).

Informações são muitas vezes uma terra sem lei, sem uma padronização mínima entre diferentes entes federativos e até em um mesmo órgão. Muitos dos registros restam absolutamente inúteis, incapazes de gerar informações que possam ser compiladas na forma de dados. O compartilhamento de informações que poderiam ser públicas

16. Caso haja a necessidade de construir novos indicadores ou revisar os existentes, em Lassance (2022, p. 121-151), o capítulo 6 (*O que é monitoramento? Para que serve?*) discute e dá orientações a respeito.

17. Há uma discussão mais aprofundada e detalhada sobre como pensar tais ciclos e montar sistemas de monitoramento e avaliação no capítulo 7 da publicação de Lassance (2022, p. 152-166).

fica a depender da boa vontade dos agentes e de muito retrabalho, e não de fluxos institucionalizados com uma governança estabelecida para a produção de informações, o processamento de dados e a disponibilização de bases abertas.

A regra, na maioria dos órgãos públicos, é a ausência de unidades de monitoramento e avaliação profissionalizadas, capazes de ordenar de institucionalizar essa governança, estabelecer esses fluxos, montar uma arquitetura de gestão da informação que garanta a interoperabilidade de dados e a sistematicidade da produção, compartilhamento e publicação de dados abertos a qualquer pesquisador, de dentro ou de fora dos governos. Esse quadro deixa patente que projetos de intervenção dedicados a pensar em como estruturar essas unidades para garantir esses fluxos são muitas vezes um pressuposto para que políticas e programas sejam de fato monitorados e avaliados a contento.

Outro aspecto relevante e muitas vezes negligenciado é que parte significativa do monitoramento pode e deve ser feita com base em informações extraídas de registros administrativos (Lassance, 2022, p. 62), como cadastros, compras, atas de reuniões, questionários, informações das ouvidorias, dados de execução orçamentária, relatórios, entre tantos outros. Curiosamente, há uma grande quantidade de registros administrativos praticamente inúteis, concebidos apenas pela ótica do controle, em cumprimento a normativos muitas vezes elaborados para descrever procedimentos, e não para identificar produtos, resultados e impactos.

Muitos procedimentos que poderiam ser objeto de manuais, fluxogramas e outros tipos de documentos orientadores acabam ganhando a rigidez de normas a serem cumpridas, e não de instrumentos gerenciais a serem utilizados e adaptados de modo mais flexível a diferentes contextos.

Para contornar o dilema apresentado por Etzioni (2010), é preciso fazer um trabalho de revisão de normativos com vistas a abolir todos aqueles que não tenham como propósito produzir não relatórios, mas informações que possam ser transformadas em dados de monitoramento de insumos e processos e avaliação de produtos, resultados e impactos. Indo um pouco além, o monitoramento e a avaliação devem ser concebidos como ingredientes básicos da transparência ativa, desde que sejam desenvolvidos para serem compreensíveis e, por que não, atrativos ao público não especializado. Como afirma Ferrarezi (2016, p. 14),

Não basta colocar à disposição pública na internet as planilhas de dados e indicadores de programas e os extensos relatórios de pesquisas de avaliação realizados. É necessário desenvolver produtos customizados para os diferentes públicos de técnicos e gestores que se almeja atingir, adequando linguagem, formato, conteúdo e complexidade a tais públicos.

8 CASO ILUSTRATIVO: O PROJETO DE REINserÇÃO DE PRESIDIÁRIOS NO ESTADO DE NOVA YORK

8.1 Definição do caso como projeto de intervenção

O Projeto de Reinserção de Presidiários (Prisoner Reentry Program) foi desenvolvido pelo Centro de Oportunidades de Emprego (Center for Employment Opportunities – CEO) a partir de 2004. Apesar de ostentar o nome “programa”, a iniciativa tinha escopo de projeto de intervenção (Inbar, 2015; Zweig, Yahner e Redcross, 2010; Bloom *et al.*, 2007).

O projeto foi desenvolvido com apoio financeiro do governo do estado de Nova York, que, por sua vez, recebia fundos federais para a criação de oportunidades de emprego e tinha parceria com fundações empresariais privadas também para o financiamento. Além do CEO, encarregado da implementação e produção de dados de monitoramento, uma outra organização, a Corporação de Pesquisa de Demonstração sobre a Força de Trabalho (Manpower Demonstration Research Corporation – MDRC),¹⁸ era responsável por realizar a avaliação.

8.2 Produtos, resultados e impactos esperados pelo projeto em questões de política pública

O impacto esperado por essa iniciativa era o de contribuir com a redução da reincidência criminal no estado de Nova York, ou seja, evitar que pessoas que já haviam cometido crimes e sido encarceradas, após serem postas em liberdade, voltassem a praticar crimes.

O resultado esperado era que a oferta de trabalho temporária garantisse a sobrevivência imediata do egresso do sistema prisional e facilitasse sua busca por um emprego permanente. Por sua vez, o produto oferecido era a oferta de vagas de trabalho temporárias.

Ressalte-se que, tradicionalmente, os produtos são descritos como *objetivos específicos*. Por sua vez, os resultados são tratados como *objetivo geral*. Em muitos casos, há projetos em que os impactos mais amplos, que dariam uma medida de sua efetividade, são esquecidos ou tidos como implícitos.

18. A MDRC é uma espécie de consórcio formado por fundações privadas, como a Fundação Ford, e órgãos federais daquele país. Disponível em: <https://www.mdrc.org/about/about-mdrc-overview-0>.

8.3 Contexto do problema

O projeto tinha como contexto a política de encarceramento em massa dos Estados Unidos, a qual ocasiona, todos os anos, milhões de pessoas aprisionadas e, consequentemente, acarreta um grande contingente de egressos do sistema prisional, alguns com grande risco de reincidência.

Havia também uma barreira de percepção sobre o problema: como justificar publicamente que pessoas que cometeram crimes devam ter um tratamento especial na busca por empregos? Não se deveria privilegiar aqueles que nunca enveredaram pelo crime para que conseguissem empregos formalizados?

O contexto pode ser considerado como um problema dentro do problema que é alvo do projeto ou, ainda, problemas que antecedem e tornam o problema em foco muito maior.

8.4 A teoria para a compreensão do problema

Estudos utilizados pelo projeto apontavam que a dificuldade de se conseguir um emprego estável eleva em muito as chances de a pessoa voltar a cometer crimes (Visher, Winterfield e Coggeshall, 2005; Visher e Travis, 2003). Essa literatura enfatiza, sobretudo, a falta de oportunidades de emprego adequadas e prontamente disponíveis como um dos fatores essenciais da reincidência. Também se sabia que intervenções feitas imediatamente após a saída do cárcere eram decisivas para inverter a curva da reincidência (Solomon *et al.*, 2008; Johnston-Listwan, Cullen e Latessa, 2006; Baer *et al.*, 2006).

Não foram levados em conta estudos que apontam que, além disso, a economia do crime muitas vezes acaba sendo uma das poucas opções disponíveis e uma das mais ativas em recrutar, em especial, o público mais jovem, se comparada com determinados empregos bastante precarizados (Taylor, 2020; Rusche e Kirchheimer, 2003).

Desde a década de 1990, embalada pela apologia da política de “tolerância zero” (tratar pequenos crimes com maior severidade), a política de encarceramento em massa tornou-se amplamente adotada no país. Sem tocar nessa causa estrutural do problema (quanto mais encarcerados, mais pessoas egressas terão dificuldades de reinserção e maior a chance de retroalimentação da economia do crime), sucessivos governos, em âmbito federal e estadual, lançaram políticas e fundos públicos para financiar atividades com a finalidade de gerar empregos para a população de egressos das prisões. Vieram, então, o Programa de Investimento na Força de Trabalho (Workforce Investment Act), de 1998, o Programa Segunda Chance (Second Chance Act), de 2008, e o Programa

TEXTO para DISCUSSÃO

de Inovação e Oportunidades para a Força de Trabalho (Workforce Innovation and Opportunity Act), de 2014.

Portanto, o projeto adotou uma teoria da mudança restrita. Tratava de causas mais diretamente relacionadas à oferta de vagas no mercado de trabalho para as pessoas egressas do sistema prisional, mas desconsiderava os fatores estruturais que retroalimentavam o problema. Se, por um lado, isso permitia especificar melhor a intervenção do projeto, por outro, essa limitação já prenunciava impactos que poderiam ser importantes, mas bastante relativos quanto ao problema global.

8.5 Objetivo e teoria do programa orientadora do projeto

O projeto tinha um objetivo bem definido e era relativamente simples de ser compreendido em sua consistência lógica. Sua compreensão do problema e sua teoria da ação seguiam as trilhas das evidências descritas adiante.

- Uma parcela grande da população carcerária era retroalimentada por pessoas reincidentes no crime.
- Havia uma razão principal para que isso acontecesse: ao ser posta em liberdade, aquela pessoa tinha mais dificuldade de conseguir empregos do que aqueles que concorriam no mercado de trabalho sem terem uma ficha criminal. Mesmo que isso não fosse levado em conta pelos empregadores, havia dificuldades de se empregar certos egressos também por não terem uma qualificação adequada a um determinado emprego disponível.
- O projeto apresentava como intervenção conseguir a adesão de empresas que priorizassem a contratação de egressos do sistema prisional (ex-presidiários e ex-presidiárias), com incentivos econômicos às empresas que aderissem como parceiras.

Dessa forma, o projeto conseguiu seguir uma teoria do programa consistente com teoria da mudança, ainda que fosse uma teoria restrita e provavelmente de efeitos limitados. A sintonia do projeto como a teoria da mudança relacionada a grandes objetivos de política pública garantiu recursos do governo do estado e dos programas federais de incentivo à contratação de mão de obra egressa do sistema prisional. Note-se que a teoria do programa é um avanço na operacionalização da teoria da mudança, mas não é suficiente para se adequar ao escopo de um projeto. Suas linhas gerais ainda não especificam exatamente o que fazer, o que só pode advir de uma teoria da ação que se debruce sobre o passo a passo e considere o comportamento possível dos atores diante da solução a ser apresentada.

8.6 Narrativa de política

Com base em Peterson e Jones (2016), a teoria do programa levada adiante pelo projeto tinha características de uma *narrativa de política* (*policy narrative*). Uma boa narrativa de política é aquela capaz de: contar uma história de modo a identificar e decifrar um problema (a reincidência); identificar uma protagonista (o público que sofre o problema e para o qual se espera uma solução ao final – no caso, as pessoas egressas do sistema prisional); apresentar os vilões da trama que criam as dificuldades na qual a protagonista está enredada (de forma mais restrita, a falta de empregos é o grande vilão; mas, se o projeto adotasse uma teoria da mudança mais ampla, a economia do crime e a política de encarceramento em massa também seriam considerados); e propor um ponto de virada, justamente uma intervenção capaz de fazer com que a protagonista consiga se desvencilhar do problema.

O sentido de se construir uma narrativa de política é estabelecer uma lógica de sequenciamento que leve da compreensão do problema à construção de uma solução, antecipando possíveis incentivos e percalços; oportunidades e riscos. Há ainda a vantagem de a narrativa proporcionar um discurso que pode orientar a comunicação do projeto, tanto para convencer dirigentes a tomar decisões quanto para explicar ao público os propósitos da iniciativa.

8.7 Testes de estresse

As avaliações e os relatos do projeto não informam se a projeção se valeu de experiências anteriores (*benchmarks*) ou se foi submetida a testes de percepção antes de sua implementação – supõe-se que, se isso não foi citado, é porque não ocorreram, o que seria uma fragilidade da projeção.

Além disso, embora o projeto tivesse explicitado uma teoria da mudança e chegado a uma teoria do programa (com insumos, processos, produtos, resultados e impactos satisfatoriamente definidos), não se alcançou um nível de detalhe que poderia ser obtido por uma teoria da ação.

No que se refere à reincidência criminal, um estudo do Ipea (Cunha *et al.*, 2015) sobre o assunto apontou que:

- a maioria dos encarcerados nunca trabalhou, a não ser em empregos precários, os chamados “bicos”;

TEXTO para DISCUSSÃO

- em termos de incentivos, as maiores motivações para trabalhar eram de o preso oferecer algum auxílio à família, o efeito psicológico da ocupação do tempo e a remição da pena;
- a formação profissional durante a pena era importante, mas insuficiente se desconectada de uma política orientada para o reingresso no mercado de trabalho;
- o preconceito era uma barreira crucial. Muitas vezes, quando o egresso era empregado, mas se descobria que havia sido apenado, era sumariamente demitido;
- os mais velhos eram mais suscetíveis às oportunidades; e
- se não houver uma política de valorização do trabalho, com melhor remuneração e condições, a reinserção por meio de emprego torna-se menos atrativa sobretudo para os mais jovens, que tendem a minimizar o risco do reincarceramento.

Esses achados do Ipea coincidiam, como se verá, com algumas conclusões da avaliação do projeto levada a cabo pela MDRC, após dois anos de implementação do projeto. Eram aspectos que poderiam ser detectados *ex ante*, por exemplo, se o projeto tivesse contado com uma revisão sistemática de literatura (há estudos similares nos próprios Estados Unidos que poderiam apoiar essas conclusões) ou sido submetido a um painel de especialistas acadêmicos e de profissionais de organizações governamentais ou civis ligadas ao trabalho com encarcerados.

8.8 Monitoramento e avaliação

O projeto já nasceu modelado para ser monitorado e avaliado, naquele caso, por meio de um RCT, lembrando que o RCT é uma entre tantas formas de se fazerem estudos avaliativos com alguma pretensão de se chegar a conclusões que explicitem seu grau de validade (ou seja, o que e até onde se pode afirmar ou refutar). Um grupo de tratamento (aqueles que foram encaminhados para empregos provisórios) foi composto por egressos de diferentes idades, perfis sociais e conforme o risco de reincidência. A avaliação já havia sido pensada, *ex ante*, em chegar a conclusões quanto a essas variáveis.

Os resultados obtidos nesse grupo foram contrastados com os de um grupo de controle, ou seja, aqueles que não tiveram oportunidades de emprego direcionadas pelo projeto. A avaliação, conduzida pela MDRC, apontou uma redução pequena (de até 12%) entre todos os egressos submetidos à intervenção, mas houve uma redução significativamente mais alta (de 30%) entre a população considerada de alto risco de reincidência (Inbar, 2015, p. 4).

A solução proposta pela intervenção, a princípio, parecia bastante simples e intuitiva para resolver o problema. Houve, porém, vários problemas, desde o início de sua implementação, os quais demonstraram falhas de concepção que demandaram aprimoramentos. O projeto não havia considerado, por exemplo, que: i) o perfil da oferta de empregos não se adequava exatamente ao perfil da formação dos egressos; e ii) a oferta de emprego poderia ser menor do que a necessária para incorporar toda a população de egressos do sistema prisional, seja porque a economia não estaria devidamente aquecida, seja porque o contingente de egressos da política de encarceramento se tornaria geométrico.

Esses dois novos dilemas ou barreiras trouxeram desafios a serem superados e que levaram a revisões sucessivas para que o projeto fosse aperfeiçoado (Inbar, 2015). Primeiro, foi necessário prever um subprojeto de qualificação profissional, desenvolvido nas unidades carcerárias para que aquela pessoa vivendo uma situação de restrição de liberdade já se preparasse para ingressar em um emprego que estaria esperando por ela assim que saísse da prisão, mas com uma qualificação que essa pessoa ainda não dispunha.

Segundo, foi preciso aproveitar e estimular novas atividades produtivas financiadas pelo Estado para gerar novas oportunidades de emprego que não estavam dadas pelo mercado. A política de encarceramento em massa era um elemento fora do escopo do projeto, ou seja, os responsáveis pela implementação não tinham governança sobre essa política. De todo modo, havia como estimar que o contingente de contemplados com empregos provisórios não seria o suficiente para um impacto mais amplo na reinserção social dos egressos e na redução global da reincidência.

8.9 Comunicação do projeto

O projeto já nasceu com uma grande falha em seu próprio nome: Reinserção de Presidiários (Prisoner Reentry Program). O egresso é justamente aquele que deixou de ser um presidiário, o que torna o nome do projeto injustificável. Porém, o fator ainda mais importante a ser levado em conta é a percepção pública do problema. A palavra *presidiário* incorpora um estigma do qual o projeto deveria esquivar-se e, ao mesmo tempo, era uma barreira prévia que dificultava seu sucesso.

Os idealizadores da proposta estavam conscientes do nível de resistência, para não dizer preconceito, arraigado na sociedade contra presidiários, mesmo egressos. Um projeto para privilegiar a contratação de pessoas egressas do sistema prisional precisa lidar com o dilema já contextualizado: como justificar publicamente que pessoas que cometeram crimes devam ter um tratamento especial na busca por empregos? Não se deveria privilegiar aqueles que nunca haviam enveredado pelo crime para que

TEXTO para DISCUSSÃO

conseguissem empregos formalizados? A questão demonstra que não basta a um projeto usar as palavras certas. É preciso enfrentar os dilemas que o problema impõe à sua compreensão pública.

O foco mais correto da comunicação do projeto não deveria ser a figura do ex-detento, nem mesmo a questão do emprego, mas sim a segurança pública da sociedade, entendendo segurança como um propósito do bem-estar, e não, restritamente, como policiamento e controle para coibir atividades criminosas. A focalização de um público não significa que o projeto deva nascer míope e se esqueça que seu objetivo é contribuir com impactos para a coletividade. A própria geração de empregos é um resultado relacionado a objetivos mais amplos de bem-estar social.

O objetivo maior do projeto, a rigor, não era apenas o de conseguir um emprego para pessoas egressas do sistema prisional. Esse era o meio, ou seja, o produto imediato do projeto. O resultado do projeto era proporcionar um emprego temporário e facilitar a busca por um emprego permanente. Contudo, o impacto maior e que deveria orientar a ênfase do projeto e seu próprio nome deveria ser o de aumentar a segurança dos cidadãos e cidadãs do estado de Nova York, tanto dos egressos quanto das demais pessoas. Como se pretendia fazer isso? Reduzindo a reincidência criminal. Como? Por meio da reinserção dos egressos na sociedade.

No Brasil, um bom exemplo de como uma preocupação similar a essa foi bem resolvida está no caso da comunicação do Programa Bolsa Família, criado em 2004. Primeiro, percebeu-se a importância de evitar a nomenclatura do programa com base em siglas, como era o caso de programas como o BPC. Também foram evitadas as expressões *garantia de renda mínima* ou *transferência de renda*. A renda mínima era apenas o meio para se alcançar o real objetivo do programa: proteger as famílias em situação de vulnerabilidade social, sobretudo aquelas com crianças. Por isso, a ideia de bolsa, comum ao público de classe média com filhos em cursos de pós-graduação em universidades, oferecia um parâmetro similar de compreensão e reputado positivamente no imaginário social. Da mesma forma, a palavra *família* conferia ao programa um atributo ainda mais valorizado no imaginário coletivo.

A então Secretaria de Comunicação Social e Gestão Estratégica da Presidência da República optou por fazer publicidade de utilidade pública restrita às pessoas beneficiárias do programa e programou publicidade institucional, ou seja, a toda a sociedade. A justificativa era de que:

não adianta fazer apenas propaganda para o público beneficiário se a maioria da sociedade, que é quem banca o benefício, não compreender a sua importância e não entender que há benefícios para além daqueles que vão receber o auxílio. Se a maioria da sociedade for contra, isso vai fazer com que o programa acabe.¹⁹

Em suma, é preciso ter pelo menos dois tipos de comunicação: a focalizada e a universal; a de utilidade pública e a institucional. A primeira delas é mais direcionada ao público que é potencial beneficiário. Nela, há mais detalhes da implementação e entrega do produto. A outra, de escopo mais amplo, tem caráter institucional e dialoga com toda a sociedade para associar o produto, que é específico, a resultados e impactos que são gerais, difusos e universais.

8.10 Falhas que poderiam ter sido resolvidas *ex ante*

Apesar de ser apresentado como um caso de sucesso, mais exatamente entre os egressos de maior idade do que entre aqueles mais jovens, o projeto apresentou algumas falhas básicas. A primeira delas foi a de não analisar uma das causas estruturais do problema: a chamada indústria do encarceramento (Vogel, 2020). Quanto mais indivíduos encarcerados, maior é a legião de pessoas egressas, aumentando as dificuldades de reinserção no mercado de trabalho, o que acarreta uma maior chance de retroalimentação da economia do crime.

Note que isso não significa dizer que apenas uma política de desencarceramento vá favorecer a diminuição da reincidência, pois a variável considerada chave pela teoria da mudança (da política) é a reinserção no mercado de trabalho por meio de um emprego seguro (estável). De todo modo, a expectativa de resultado do programa estará limitada por uma escassa provisão de insumos: os recursos para financiar o projeto a toda a população egressa e de empregos disponíveis, sejam temporários, sejam permanentes, por exemplo, em situação de desemprego.

Esse exemplo demonstra a importância de se estar atento ao problema, à percepção pública que se tem sobre ele e à maneira de lidar com aqueles que possam fazer oposição a uma solução. A forma de se fazer isso é desenvolver uma *policy narrative* que consiga encaixar a solução como uma chave para a solução de um problema, de uma maneira que seja aceita legitimamente por um público mais amplo do que aquele que será beneficiado pelo projeto.

19. Depoimento do ministro Luiz Gushiken, à época titular da pasta da Secretaria de Comunicação Social e Gestão Estratégica da Presidência da República, colhido com base em observação participante deste autor. Brasília, 27 de setembro de 2004.

TEXTO para DISCUSSÃO

Outra questão está em se perceber que algumas falhas de implementação dependem de ajustes que poderiam ser previstos antes da implementação (*ex ante*). Possivelmente, uma conversa com as empresas potencialmente interessadas em ajudar na implementação da solução poderia ser precedida com o esforço de conseguir adesão à ideia e ofertas de emprego. Uma discussão mais produtiva poderia ser motivada pela seguinte pergunta: que tipo de trabalhadores são mais necessários para a sua empresa? Em complemento, uma pesquisa sobre o perfil ou uma conversa com as pessoas encarceradas daria uma noção mais exata do tipo de qualificação existente entre elas e dos desafios de formação profissional. Pelos relatos do projeto, isso só ocorreu *a posteriori*.

9 CONCLUSÃO, RESUMO EXECUTIVO OU FICHA TÉCNICA DO PROJETO?

A conclusão de um projeto de intervenção deve servir de narrativa sintética sobre o problema e apresentar sua principal recomendação de solução. Além disso, os projetos de intervenção podem, em vez de uma conclusão, apresentar um resumo executivo ou um sumário executivo.

Enquanto tópicos de conclusão são apresentados ao final de estudos técnicos, o resumo executivo ou ficha técnica (*fact sheet*) é apresentado antes mesmo da introdução. Nesse contexto, os resumos executivos são mais textuais, enquanto as fichas técnicas são mais visuais, com mais recursos gráficos.²⁰

Considerando-se que projetos de intervenção devem ser prioritariamente orientados ao apoio à decisão, tendo dirigentes como seu público-alvo, é preferível, embora não obrigatório, apresentar resumos executivos ou fichas técnicas em vez de tópicos de conclusão.

10 CITAÇÕES, ANEXOS E REFERÊNCIAS

Todas as referências consideradas essenciais utilizadas no projeto devem ser devidamente citadas. O referencial analítico tem caráter teórico-conceitual e, normalmente, de apresentação do quadro normativo que está associado ao problema. Portanto, além das teorias, pesquisas e fontes de dados que fundamentam a compreensão do problema, é primordial que todos os conceitos essenciais estejam elucidados e remetidos a uma literatura especializada devidamente citada. Deve ser ressaltado que a robustez

20. Um exemplo de *fact sheet* pode ser encontrado no anexo de Inbar (2015).

da literatura e a transparência dos dados do projeto são requisitos para que ele seja de fato baseado em evidências.

Nesse sentido, a seção de referências constitui um requisito formal da obra, um inventário da consistência de sua base teórica, conceitual, metodológica e empírica e um registro da honestidade intelectual de quem propôs o projeto.

REFERÊNCIAS

BAER, D. *et al.* **Understanding the challenges of prisoner reentry**: research findings from the Urban Institute's Prisoner Reentry Portfolio. Washington: Urban Institute, 2006.

BEMELMANS-VIDEC, M.-L.; RIST, R. C.; VEDUNG, E. O. (Ed.). **Carrots, sticks, and sermons**: policy instruments and their evaluation. 5. ed. New Brunswick: Transaction, 2010.

BERGLUND, E. *et al.* Multidisciplinary intervention and acceptance and commitment therapy for return-to-work and increased employability among patients with mental illness and/or chronic pain: a randomized controlled trial. **International Journal of Environmental Research and Public Health**, v. 15, n. 11, p. 2424, 2018.

BLOOM, D. *et al.* **Transitional jobs for ex-prisoners**: early impacts from a random assignment evaluation of the Center for Employment Opportunities Prisoner Reentry Program. Nova York: MDRC, 2007.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Projeto de Intervenção do Provac**: orientações para elaboração no modelo padrão. Brasília: Universidade Aberta do Sistema Único de Saúde, 2015. Disponível em: https://www.unasus.gov.br/uploads/pagina/PROVAB/orientacoes_para_elaboracao_do_projeto_de_intervencao_provac.pdf.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.290, de 23 de maio de 2016. Torna obrigatório o uso, nas rodovias, de farol baixo aceso durante o dia e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13290.htm.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas**: guia prático de análise *ex ante*. Brasília: Ipea, 2018. v. 1. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180319_avalicao_de_politicas_publicas.pdf.

CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. C.; CUNHA, A. dos S. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ppa_vol_1_web.pdf.

TEXTO para DISCUSSÃO

COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. **Administrative Science Quarterly**, n. 17, p. 1-25, 1972.

CUNHA, A. dos S. *et al.* **Reincidência criminal no Brasil**: relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/2088-150611relatorioreincidenciacriminal.pdf>.

DEATON, A.; CARTWRIGHT, N. Understanding and misunderstanding randomized controlled trials. **Social Science & Medicine**, v. 210, p. 2-21, ago. 2018. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0277953617307359?via%3Dihub>.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Design thinking e design sprint** – kit de ferramentas. Brasília: Enap, 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4502/3/Kit_de_Ferramentas.pdf.

ESPPE – ESCOLA DE GOVERNO EM SAÚDE PÚBLICA DE PERNAMBUCO. **Guia para o projeto de intervenção**. Recife: ESPPE, 2019. Disponível em: https://ead.saude.pe.gov.br/pluginfile.php/42701/mod_resource/content/2/Guia%20para%20os%20Projetos%20de%20Interven%C3%A7%C3%A3o_Atualizado.pdf.

ETZIONI, A. Is transparency the best disinfectant? **Journal of Political Philosophy**, v. 18, p. 389-404, 2010. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9760.2010.00366.x>.

FERRAREZI, E. (Org.). **Sagi**: informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social. Brasília: MDS, 2016. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/estante/sagi-informacao-e-conhecimento-para-politicas-de-desenvolvimento-social/>.

FERRAREZI, E.; JANNUZZI, P.; MONTAGNER, P. Trajetória de desenvolvimento institucional da SAGI-MDS. *In*: FERRAREZI, E. (Org.). **Sagi**: informação e conhecimento para políticas de desenvolvimento social. Brasília: MDS, 2016. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/estante/sagi-informacao-e-conhecimento-para-politicas-de-desenvolvimento-social/>.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. Como elaborar modelo lógico de programa: um roteiro básico. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. C.; CUNHA, A. dos S. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ppa_vol_1_web.pdf.

FIOCRUZ – FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Manual para elaboração de projetos de intervenção como trabalho de conclusão de curso**. Rio de Janeiro: Farmanguinhos, 2021. Disponível em: <https://www.far.fiocruz.br/wp-content/uploads/2021/06/MANUAL-PARA-ELABORACAO-DE-TRABALHOS-DE-CONCLUSAO-DE-CURSO-%E2%80%93-PROJETO-DE-INTERVENCAO-1.pdf>.

FRANKENBERG, S. J. *et al.* Bidirectional collaborations in an intervention randomized controlled trial performed in the Swedish early childhood education context. **Journal of Cognition and Development**, v. 20, n. 2, p. 182-202, 2019.

FURTADO, B. A.; LASSANCE, A. Simulações computacionais aplicadas à tomada de decisão pública. In: KOGA, N. M. *et al.* **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/220412_lv_o_que_informa_miolo_cap05.pdf.

GERRING, J. Causation: a unified framework for the social sciences. **Journal of Theoretical Politics**, v. 17, n. 2, p. 163-198, 2005.

GIDDENS, A. **The consequences of modernity**. Stanford: Stanford University Press, 1990.

GILLINGHAM, K. T.; HOUDE, S.; BENTHEM, A. A. van. Consumer myopia in vehicle purchases: evidence from a natural experiment. **American Economic Journal: Economic Policy**, v. 13, n. 3, p. 207-38, 2021. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20200322>.

GOERTZ, G.; MAHONEY, J. **A tale of two cultures qualitative and quantitative research in the social sciences**. Princeton: Princeton University Press, 2012.

GOFFMAN, E. **Frame analysis: an essay on the organization of experience**. Nova York: Harper & Row, 1974.

GUO, C.; ZHENG, X. The effect of the National Birth Defects Intervention Project on the prevention of congenital disabilities among children in China: a natural experiment. **British Journal of Nutrition**, v. 124, n. 7, p. 709-714, 2020.

GYÜRE, K.; TØGE, A. G.; MALMBERG-HEIMONEN, I. The effects of service coordination on disadvantaged parents' participation in activation programs and employment: a randomized controlled trial. **Research on Social Work Practice**, v. 32, n. 4, p. 402-414, 2022.

HA, W.; KANG, L.; SONG, Y. College matching mechanisms and matching stability: evidence from a natural experiment in China. **Journal of Economic Behavior & Organization**, v. 175, p. 206-226, 2020. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0167268120301475>.

HAMMAR-CHIRIAC, E.; FORSLUND-FRYKEDAL, K. Group work assessment intervention Project: a methodological perspective. **Cogent Education**, v. 9, n. 1, p. 2095885, 2022.

TEXTO para DISCUSSÃO

HELLMAN, J. S. et al. **Measuring governance, corruption, and state capture**: how firms and bureaucrats shape the business environment in transition economies. [s.l.]: World Bank, 2000. (Policy Research Working Paper, n. 2312). Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/241911468765617541/pdf/multi-page.pdf>.

INBAR, T. J. **Investing in what works**: “pay for success” in New York State. Georgetown: Patterson Webn & Tyler LLP, Apr. 2015. Disponível em: <https://pbwt2.gjassets.com/content/uploads/2016/12/Inbar-Appendix1.pdf>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Resolução nº 2, de 30 de junho de 2016**. Estabelece normas e diretrizes para apresentação de dissertações e projetos de intervenção no âmbito do curso de mestrado profissional em políticas públicas e desenvolvimento do Ipea. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: <http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/Resolucao-02-dissertacao-e-projetos-de-Intervencao.pdf>.

IPHAN – INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. **Portaria nº 420, de 22 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre os procedimentos a serem observados para a concessão de autorização para realização de intervenções em bens edificados tombados e nas respectivas áreas de entorno. Brasília: Iphan, 2010. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/legislacao/Portaria_n_420_de_22_de_dezembro_de_2010.pdf.

JANNUZZI, P. de M. **Monitoramento e avaliação de programas sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2016.

JOHNSTON-LISTWAN, S.; CULLEN, F. T.; LATESSA, E. J. How to prevent prisoner re-entry programs from failing: insights from evidence-based corrections. **Federal Probation**, v. 70, n. 3, p. 19-25, 2006.

LANDEMORE, H.; ELSTER, J. (Ed.). **Collective wisdom**: principles and mechanisms. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2012.

LASSANCE, A. Governança e gestão: uma radiografia dos gargalos do Estado brasileiro. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 8, Brasília, p. 39-44, jul.-dez. 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11399/1/td_analise_ex_ante_guia_metodologica_publicacao_preliminar.pdf.

LASSANCE, A. **Modelo lógico**: apresentação em *workshop* do Ipea sobre os guias de orientação para análise *ex ante* e *ex post* de políticas públicas. Brasília: Ipea, 17 maio 2017. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/apresentacoes/170519_apresentacao_lassance_ipea_modelo_logico.pdf.

LASSANCE, A. **Recuperação ou reconstrução econômica?** As opções do Brasil diante de uma crise sem igual e de soluções globais assimétricas. Brasília: Inesc, 2020. Disponível em: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Lassance-Recupera%C3%A7%C3%A3oOuReconstru%C3%A7%C3%A3oEcon%C3%B4mica_Setembro-2020.pdf.

LASSANCE, A. **Análise ex ante de políticas públicas:** fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação prática. Brasília: Ipea, maio 2022. (Texto para Discussão). Publicação preliminar. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11399/1/td_analise_ex_ante_guia_metodologica_publicacao_preliminar.pdf.

LEÃO, L. S.; EYAL, G. Em busca do padrão-ouro? O percurso histórico do uso de experimentos na avaliação de políticas sociais. In: KOGA, N. M. *et al.* **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil:** conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 285-310. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11121/1/Políticas_publicas_e_usos.pdf.

LEE, A. S. Case studies as natural experiments. **Human Relations**, v. 42, n. 2, p. 117-137, 1989. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/001872678904200202>.

LUPIA, A.; MCCUBBINS, M. D. Learning from oversight: fire alarms and police patrols reconstructed. **The Journal of Law, Economics & Organization**, v. 10, n. 1, p. 96-125, 1994. Disponível em: http://mccubbins.us/mccubbins_files/LearningFromOversight.pdf.

MAHFUZ, E. De la actualidad de los conceptos de carácter y composición. **Summa+** 15, v. 15, p. 50-53, 1995.

MCCUBBINS, M. D.; SCHWARTZ, T. Congressional oversight overlooked: police patrols versus fire alarms. **American Journal of Political Science**, n. 28, p. 16-79, 1984. Disponível em: <http://polazzo.com/mccubbins.pdf>.

MEYNHARDT, T. Public value inside: What is public value creation? **International Journal of Public Administration**, v. 32, n. 3-4, p. 192-219, 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/247530984_Public_Value_Inside_What_Is_Public_Value_Creation.

MOHER, D. *et al.* Principais itens para relatar revisões sistemáticas e meta-análises: a recomendação prisma. Tradução de Taís Freire Galvão, Thais de Souza Andrade Pansani e David Harrad. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 24, n. 2, jun. 2015. Disponível em: http://scielo.iec.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-49742015000200017.

TEXTO para DISCUSSÃO

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, v. 59, n. 140, São Paulo, 1º ago. 2014. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>.

MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. **Orientações para o desenvolvimento do projeto de intervenção**. Rio de Janeiro: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/7499051/4203013/MODELOPROJETOINTERVENCAO.pdf>.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Indicadores educacionais em foco nº 9**. OCDE, nov. 2012. Disponível em: https://download.inep.gov.br/acoes_internacionais/estatisticas_educacionais/indicadores_educacionais_foco/indicadores_educacionais_foco_n_9.pdf.

OLSEN, D. **The lean product playbook**: how to innovate with minimum viable products and rapid customer feedback. Nova York: John Wiley & Sons, 2015.

PAGE, M. J. *et al.* The Prisma 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic reviews. **BMJ** **2021**, v. 372, n. 71, 2020.

PATTON, M. Q.; MCKEGG, K.; WEHIPEIHANA, N. (Ed.). **Developmental evaluation exemplars**: principles in practice. Nova York: Guilford Publications, 2015.

PETERS, B. G. **Governance**: a garbage can perspective. Vienna: IHS, 2002. (Political Science Series Working Paper, n. 84).

PETERSON, H. L.; JONES, M. D. Making sense of complexity: the narrative policy framework and agenda setting. *In*: ZAHARIADIS, N. (Ed.). **Handbook of public policy agenda setting**. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing, 2016.

PMI – PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **Project management body of knowledge** (PMBOK Guide). Newtown Square: Project Management Institute, 2001. v. 11.

RABY, K. L. *et al.* Enhancing diurnal cortisol regulation among young children adopted internationally: a randomized controlled trial of a parenting-based intervention. **Development and Psychopathology**, v. 32, n. 5, p. 1657-1668, 2020.

REZENDE, F. da C. Transformações metodológicas na ciência política contemporânea. **Revista Política Hoje**, v. 24, n. 2, p. 13-46, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.html>.

ROHLFING, I. **Case studies and causal inference**: an integrative framework. Nova York: Palgrave MacMillan, 2012. (ECPR Research Methods Series).

RUSCHE, G.; KIRCHHEIMER, O. **Punishment and social structure**. Transaction Publishers, 2003.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. *In*: SABATIER, P. A. **Theories of the policy process**. 2. ed. Boulder: Westview, 2007.

SCHMIDT, F. de H.; MELLO, J.; CAVALCANTE, P. L. C. **Estratégias de coordenação governamental na crise da covid-19**. Brasília: Ipea, 2020. (Nota Técnica, n. 32).

SILVA, L. M. de A. e. **Hanseníase e doenças negligenciadas**: a compreensão dos profissionais de saúde. Betim: Dahw, dez. 2021.

SOLOMON, A. *et al.* **Putting public safety first**: 13 strategies for successful supervision and reentry. Washington: Urban Institute, 2008.

TAYLOR, I. The political economy of crime. *In*: VOGEL, M. E. **Crime, inequality and the State**. Londres: Routledge, 2020. p. 353-365.

UNA-SUS – UNIVERSIDADE ABERTA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. **Projeto de Intervenção do Provab**: orientações para elaboração no modelo padrão. Brasília: MS; Fiocruz, 2015. Disponível em: https://www.unasus.gov.br/uploads/pagina/PROVAB/orientacoes_para_elaboracao_do_projeto_de_intervencao_provab.pdf.

VAZ, A. C. N.; PIRES, R. R. C. Comparações entre municípios: avaliação dos efeitos da participação por meio de pares contrafactuais. *In*: PIRES, R. R. C. **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011. p. 247-261.

VEDUNG, E. **Evaluación de políticas públicas y programas**. Madrid: Instituto Nacional de Servicios Sociales del Ministerio del Trabajo y Assuntos Socialies, 1997.

VISHER, C.; TRAVIS, J. Transitions from prison to community: understanding individual pathways. **Annual Review of Sociology**, v. 29, p. 89-113, 2003.

VISHER, C.; WINTERFIELD, L.; COGGESHALL, M. Ex-offender employment programs and recidivism: a meta-analysis. **Journal of Experimental Criminology**, v. 1, p. 295-315, 2005.

VOGEL, M. E. **Crime, inequality and the State**. 2020. p. 353-365.

WEHNER, S. K. *et al.* Peer mentors' role in school-based health promotion: qualitative findings from the Young & Active study. **Health Promotion International**, v. 37, n. 2, p. daab089, 2022.

TEXTO para DISCUSSÃO

ZEANAH, C. H.; FOX, N. A.; NELSON, C. A. The bucharest early intervention project: case study in the ethics of mental health research. **The Journal of Nervous and Mental Disease**, v. 200, n. 3, p. 243-247, 2012. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/22373763/>.

ZHENG, G. *et al.* Baduanjin exercise intervention for community adults at risk of ischemic stroke: a randomized controlled trial. **Scientific Reports**, v. 9, n. 1, p. 1-14, 2019.

ZWEIG, J.; YAHNER, J.; REDCROSS, C. **Recidivism effects of the Center for Employment Opportunities (CEO)**. Nova York: MDRC, 2010. (Working Paper, n. 922).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Ana Clara Escórcio Xavier

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques Honorio

Barbara de Castro

Brena Rolim Peixoto da Silva

Cayo César Freire Feliciano

Cláudio Passos de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Natália de Oliveira Ayres

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro
por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria
ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO**