POLICY BRIEF
EM QUESTÃO
Evidências para políticas públicas

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Número 7
Agosto, 2021

Enfrentamento da Covid-19:
Estado, ciência e informação em políticas públicas

PONTOS-CHAVE

- Desde o início da pandemia de Covid-19 no Brasil, a organização de instâncias formais de gestão e/ou assessoramento governamental, a ação de comitês técnico-científicos e a operacionalidade de dados abertos foram estratégias recorrentes no nível subnacional.
- Uma elevada heterogeneidade na composição desses arranjos foi observada em consequência de uma ausência de coordenação federativa por parte do Governo Federal.
- A maior parte das UFs criou mecanismos para a incorporação de evidências nas políticas de enfrentamento; outras tiveram deficiências substantivas nesse processo.
- Em relação às capitais, as políticas de dados abertos sobre o tema demonstraram desempenho heterogêneo no que diz respeito à inteligibilidade, operacionalidade e interatividade no processo de publicação das informações.

INTRODUÇÃO

A crise sanitária da Covid-19 desencadeou um conjunto de reações emergenciais em todo o mundo. O rápido espalhamento da doença em nível global pode ser evidenciado pelo curto prazo entre a primeira notificação oficial da Organização Mundial de Saúde (OMS) sobre o surgimento de uma misteriosa pneumonia em Wuhan, na China, em 31 de dezembro de 2019, e a declaração oficial da mesma organização de que estava em curso uma pandemia, em 11 de março de 2020.

Nesse sentido, além dos organismos internacionais, diversos atores locais e especialistas – particularmente das áreas de gestão, acadêmica e de dados – se tornaram centrais durante o processo decisório de adoção de medidas de mitigação e enfrentamento da crise. No Brasil, diante de um protagonismo do Estado manifestado, principalmente, por entes subnacionais, foram constituídas instâncias formais de consulta a especialistas, no formato de conselhos e comitês dedicados ao assessoramento de dirigentes governamentais, bem como filtradas e incorporadas evidências da área de saúde em políticas de enfrentamento à pandemia. Além disso, bases de dados abertas, estruturadas e digitais sobre o tema, foram operacionalizadas seguindo princípios de visibilidade e transparência.

Este documento tem o objetivo de detalhar as principais características e ações desse universo, principalmente a partir de iniciativas localizadas nos Estados brasileiros e suas capitais. Fruto de três estudos distintos elaborados recentemente pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), são aqui identificados arranjos de formatos e graus de influência bastante variados numa aproximação entre gestão, academia e dados para o apoio da condução das políticas públicas, em um cenário de alta complexidade.

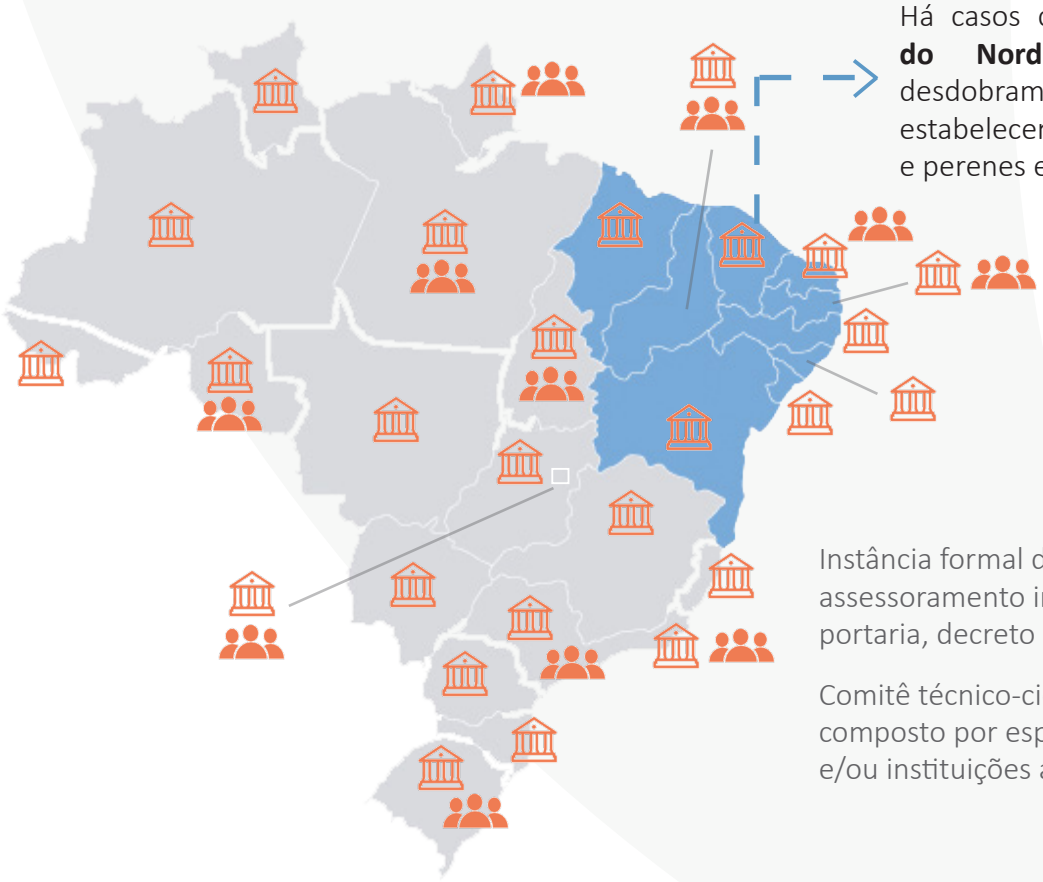
EVIDÊNCIAS

Informações produzidas a partir de análises documental e exploratória, além de planilha de navegação orientada no caso dos dados abertos.

Instâncias e comitês científicos de enfrentamento à COVID-19 nos Estados

Todos os estados criaram instâncias de assessoramento com o intuito de apoiar a tomada de decisão face à complexidade da pandemia e à necessidade de respostas rápidas. Esse processo ocorreu em curtíssimo espaço de tempo e já no início, ou mesmo antes, da declaração de estado de pandemia pela OMS. Porém, menos da metade dos estados constituiu comitês técnico-científicos específicos e a criação dessas instâncias de encontro formal entre a academia e a gestão ocorreu mais lentamente do que no caso dos comitês de assessoramento.

Não foi identificada uma coordenação central formal no nível federal articulada com os estados no processo de criação dessas instâncias, o que pode ter gerado maior heterogeneidade no tipo de envolvimento previsto para a academia nos diversos casos.



Há casos como o **Comitê Científico do Nordeste** que demonstram desdobramentos no sentido de buscar estabelecer relações mais abrangentes e perenes entre academia e gestão.

Instância formal de gestão e/ou assessoramento instituída por portaria, decreto ou lei

Comitê técnico-científico específico, composto por especialistas da área e/ou instituições acadêmicas e de pesquisa

Breve cronologia de criação das instâncias

Evidências científicas e políticas públicas - nível estadual

Os comitês científicos, gabinetes de crise ou equivalentes foram criados desde o início da pandemia, em geral, para analisar evidências científicas disponíveis e buscarem a sua incorporação em políticas, sendo assim uma interface entre governos e a comunidade científica.

Esses arranjos tiveram formatos e graus de influência bastante variados e foram avaliados a partir dos aspectos: criação tempestiva; precisão e abrangência do escopo; participação de especialistas; interdisciplinaridade; transparência; e proximidade com o processo político.

UFs que introduziram mecanismos especialmente capazes de processar evidências científicas de forma adequada

UFs que tiveram deficiências substantivas na incorporação e utilização de evidências

O **Rio de Janeiro** foi a UF que apresentou maior instabilidade nas políticas, alternando entre arranjos adequados e outros com capacidades limitadas.

AÇÕES

O escopo das atividades realizadas pelos comitês (ou equivalentes) foi claro e abrangente na maioria dos estados. Comitês interdisciplinares foram observados em alguns casos. Nesses, houve a participação de integrantes de disciplinas de diferentes áreas da saúde ou de outras, como comunicação social, psicologia e serviço social.

PERFIL

Especialistas integraram os arranjos institucionais em quase todos os casos, embora em proporções variadas. Em alguns estados, a participação de profissionais da área de saúde e de outras áreas importantes para o enfrentamento da epidemia foi dominante. Em outros, os comitês tiveram participação limitada de profissionais da área de saúde ou mesmo sua ausência.

TRANSPARÊNCIA

Alguns governos foram transparentes sobre os trabalhos dos comitês, divulgando atas de reuniões, deliberações e os resultados de atividades. Alguns também divulgaram resultados de grupos de trabalho dedicados a políticas específicas: distanciamento social, comunicação com a sociedade, manutenção da saúde mental de profissionais de saúde, serviços funerários etc. Há os que divulgaram informações de forma limitada.

POLÍTICAS

Arranjos criados para o enfrentamento da pandemia produziram impactos nas políticas associados à tomada de decisão dos governos baseadas em recomendações dos comitês. Por exemplo: políticas de distanciamento social, protocolos de higienização, regras de distanciamento em estabelecimentos comerciais, protocolos para funerais etc.

Disponibilização de dados abertos sobre COVID-19 pelas capitais

O fortalecimento da transparência e a publicação de Dados Abertos governamentais que já têm sido uma preocupação crescente em cenários de normalidade, tornam-se ainda mais imprescindíveis e urgentes em períodos emergenciais. Eles possibilitam: **a)** maior controle sobre o uso de recurso e bens públicos, evitando (ou pelo menos diminuindo) desvios e mal uso; **b)** maior circulação de informações capazes de ampliar o conhecimento sobre o problema e sobre alternativas para solucionar e mitigar seus efeitos adversos; **c)** maior articulação, inovação e cooperação entre os diversos agentes envolvidos no combate à pandemia.

No que diz respeito às capitais dos estados brasileiros, praticamente em todos os portais da *Web* das respectivas prefeituras existe algum tipo de chamada para informações sobre a Covid-19.

Cinco capitais possuem uma combinação de bom desempenho no conjunto de dados em relação à operacionalidade, inteligibilidade e interatividade; três cidades apresentam maiores ausências desses indicadores.

Mais de 65% das prefeituras trazem algum tipo de mecanismo que possibilita a visualização prévia dos dados publicados.

Características gerais dos dados publicados

Boa parte das capitais informam atualizações diárias dos dados. Apenas duas capitais tiveram média de atualização superior a três dias: São Paulo e Goiânia.

São raros os casos em que os dados são disponibilizados em diversos formatos. Cerca de 65% das cidades disponibilizam dados estruturados publicados em um 1 ou 2 formatos (geralmente XLS e CSV).

Pouco mais da metade das capitais (57,7%) possuem ***datasets*** com documentos que explicam os próprios dados (dicionários, manuais etc.) Ao mesmo tempo, cerca de 40% das prefeituras publicam dados sem informações sobre seu detalhamento.

Sobre a possibilidade de interação com as curadorias dos dados, ou seja, com responsáveis pela abertura das bases, apenas a prefeitura de Recife apresentou espaço específico para discussão pública sobre os dados. Porém, a ferramenta tem sido subutilizada, com poucas interações. Porto Velho possui uma página no Facebook voltada para o tema Covid-19, mas não se trata de um espaço específico de discussão sobre Dados Abertos.

DIAGNÓSTICO

Diagnóstico baseado nas evidências detectadas.

Diversos especialistas, particularmente na área de epidemiologia e infectologia, tornaram-se atores centrais para auxiliar governos durante o processo decisório de adoção de medidas de mitigação e enfrentamento da crise. Em muitos casos, houve a constituição de instâncias formais de consulta a especialistas, no formato de conselhos e comitês dedicados ao assessoramento de dirigentes governamentais. Soma-se a isso, iniciativas importantes na disseminação de dados abertos sobre a COVID-19.

As instâncias criadas pelos governos estaduais para o enfrentamento à COVID-19 podem ser consideradas inovações no sentido de que no contexto brasileiro, ainda há poucos casos de iniciativas formais estabelecidas com o intuito de aproximar gestão e academia para apoiar a condução das políticas públicas.

Todos os governos estaduais agiram de forma relativamente rápida ao início da pandemia, criando ou ampliando arranjos institucionais específicos para elaborar políticas contra a epidemia, e adotando medidas obrigatórias de distanciamento social. Contudo, houve variação substantiva quanto às características destes arranjos.

Um ponto comum à maior parte dos estados foi a influência dos comitês. Alguns instituíram comitês que foram especialmente influentes no processo decisório. Em apenas poucos casos, se observaram comitês sem influência.

De maneira geral, todas as capitais disponibilizaram dados sobre a COVID-19 em seus portais. No entanto, verificou-se pouca diversidade de formatos publicados e muitas publicações de formatos proprietários e nenhuma publicação com arquivos mais avançados. As extensões CSV, XML e JSON são os formatos mais comuns.

A inteligibilidade dos arquivos de dados publicados é muitas vezes comprometida e um dos principais problemas é a ausência de dicionário de dados. Do mesmo modo, a interatividade é uma dimensão pouco desenvolvida pela curadoria dos dados das prefeituras.

RECOMENDAÇÕES

Recomendações baseadas no diagnóstico realizado.

1

A governança da relação entre academia e gestão não pode ser negligenciada. Do lado da gestão, há a potencialidade de fortalecer a médio e longo prazo a capacidade analítica dos entes governamentais na definição de medidas e políticas públicas; do lado da academia, de aprimorar os seus processos de produção de conhecimento de modo a considerar a realidade da gestão e se tornar mais visível e relevante. Diretrizes federais traçadas a partir do aprendizado de boas práticas como as iniciadas pelos governos locais, no caso da criação dos comitês científicos, podem diminuir heterogeneidades e fortalecer as interlocuções entre gestão e academia para o enfrentamento de problemas públicos comuns. Além disso, trazem outros benefícios, como otimização e melhor direcionamento de recursos.

2

Grupos de cientistas de referência podem ter um papel central no apoio à elaboração de políticas públicas. Eles prestam um serviço essencial ao filtrar evidências de qualidade e eficazes, especialmente em um contexto de elevada produção científica e ampla circulação de estudos que não atendem aos requisitos de uma pesquisa rigorosa. É recomendável que governos desestimulem políticas "pseudocientíficas" e esclareçam a população acerca dos seus perigos. Em caso de eventuais recomendações não científicas feitas anteriormente, deve-se enfatizar os erros cometidos e se buscar corrigi-los por meio do esclarecimento da questão junto à sociedade. Uma comunicação transparente e efetiva é central para se evitar maiores danos.

3

Publicar dados abertos em diversos formatos estruturados e acessíveis amplia o leque de apropriação social, facilita a operacionalidade dos dados por diferentes tipos de usuários e distintos objetivos. Além disso, todo ***dataset*** deve ter um dicionário de dados relacionado, explicando suas variáveis e unidades de medidas. Isso é condição primária para fomentar o processo de apropriação das informações. Outro aspecto diz respeito à visualização gráfica do material disponibilizado, que precisa ser vista como um elemento didático-explicativo, sintetizando e auxiliando a compreensão. É preciso, ainda, disponibilizar canais individuais de comunicação, fomentar espaços públicos de discussão dos dados e interatividade por meio da comunicação e de demais estímulos para a sua utilização.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MOBILIZAÇÃO DA ACADEMIA EM INSTÂNCIAS COLEGIADAS DURANTE CRISE DA COVID-19: MAPEAMENTO DAS EXPERIÊNCIAS NOS ESTADOS BRASILEIROS

Equipe
Pedro Lucas de Moura Palotti
Natália Massaco Koga
Bruno Gontyjo do Couto
Maricilene I. B. do Nascimento

Ou clique no link para ler:
http://encurtador.com.br/awHVZ

O USO DE EVIDÊNCIAS NO ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE COVID-19 NO BRASIL: CIÊNCIA E PSEUDOCIÊNCIA NAS POLÍTICAS DOS GOVERNOS ESTADUAIS

Equipe
Rodrigo Fracalossi de Moraes

Estudo em andamento

TRANSPARÊNCIA E DADOS ABERTOS SOBRE COVID-19 NAS CAPITAIS BRASILEIRAS: CARACTERÍSITCAS E DIAGNÓSTICO

Equipe
Sivaldo Pereira da Silva
Igor Ferraz da Fonseca

Ou clique no link para ler:
http://encurtador.com.br/fxISV

EM QUESTÃO - Evidências para políticas públicas

Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia - Diest

Diretora
Flávia Schmidt
Diretora adjunta
Janine Mello

Núcleo de Disseminação de Pesquisa
Camila Escudero (conteúdo e planejamento)
Relison Galvão (design e diagramação)
Bianca Soletti Teixeira (estagiária)