



edición 2019
governarte
PREMIO EDUARDO CAMPOS



Uso de los datos para el
ciclo de políticas públicas

Programa “Vida Nova nas Grotas” - iniciativas para uma gestão urbana baseada em evidências

Governo do Estado de Alagoas, Brasil.

Actores involucrados: Brasil - Governo do Estado de Alagoas + Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Alagoas (CAU-AL) e Movimento Comunitário de Humanização das Grotas.

INICIATIVA GANADORA

DESCRIPCIÓN

A INICIATIVA

O programa “Vida Nova nas Grotas” constitui-se como um guarda-chuva para projetos, planos e ações caracterizados por:

1 - Foco nas populações mais vulneráveis de Maceió, incluindo intervenções urbanas e territoriais que buscam a diminuição de desigualdades espaciais e de acesso a serviços;



INICIATIVA GANADORA

2 - Produção, uso e sistematização de dados e informações sociais, econômicas e territoriais para o fortalecimento do ciclo de políticas públicas;

3 - Criação de parcerias locais e internacionais que contribuam com metodologias inovadoras, aumentando a efetividade, racionalização e transparência dos processos e métodos de tomada de decisão.

As iniciativas descritas nesta candidatura tiveram origem em 2015 no projeto “Pequenas Obras, Grandes Mudanças”, da Setrand. Seu objetivo era a implantação de obras de acessibilidade e mobilidade em todas as “grotas” - assentamentos precários localizados em regiões de fundos de vales e encostas íngremes - de Maceió. A exitosa implementação dessas intervenções em 12 comunidades trouxe a demanda dos moradores por mais projetos e ações. Em resposta, dois momentos marcaram a evolução do programa em 2017:

I) a reestruturação do “Pequenas Obras, Grandes Mudanças” como programa “Vida Nova nas Grotas”. Essa mudança foi marcada pelo plano de levar melhorias de infraestrutura a todas as grotas da cidade e pela entrada de todas as secretarias do Governo ao programa. Constituiu-se então um esforço multissetorial de promoção do desenvolvimento social, econômico e urbano das grotas de Maceió, abrangendo também iniciativas nas áreas de geração de renda, segurança pública, educação, esporte e outras.

II) a parceria com o ONU-Habitat na implementação do projeto “Prosperidade Urbana Sustentável e Inclusiva no Estado de Alagoas: Uma Iniciativa Integrada”, visando a elaboração de diagnósticos e estratégias de ação em diversos temas e territórios, incluindo o mapeamento das condições de infraestrutura urbana de todas as grotas de Maceió.

Desde então, novos parceiros e projetos foram incorporados ao programa “Vida Nova nas Grotas”, firmando-o dentro do Governo como uma iniciativa de intervenção concreta nos territórios e uma abordagem estratégica e incremental de fortalecimento do ciclo de políticas públicas, por meio da produção, uso e sistematização de dados e informações nos territórios mais vulneráveis de Maceió.

Além disso, a parceria com o ONU-Habitat tem proporcionado um alinhamento do Governo à Agenda 2030 - em especial o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 - e à Nova Agenda Urbana. Esse alinhamento local com agendas globais de desenvolvimento sustentável configuram um marco histórico de mudança e inovação em Alagoas.



INICIATIVA GANADORA

DESAFIOS

Os desafios que o programa tem buscado resolver são:

- 1 - Escassez de investimentos públicos nos territórios urbanos mais vulneráveis de Maceió;
- 2- Produção, sistematização e uso limitado de dados e informações no ciclo de políticas públicas do Governo do Estado;
- 3- Necessidade de fortalecimento de uma rede de parceiros que contribuam com boas práticas e abordagens inovadoras.



PORQUE APOIAR?

Desde 2015, o programa tem produzido inúmeros resultados concretos, demonstrando o comprometimento do Governo do Estado. Alguns deles são:

- Obras de melhorias de mobilidade e acessibilidade urbanas entregues em 24 grotas e em execução em outras 25 grotas de Maceió;



INICIATIVA GANADORA

- Mapeamento de todas as grotas de Maceió e produção de 3 mil mapas por meio da metodologia Mapa Rápido Participativo (MRP), aplicada em parceria com o ONU-Habitat e o IPP;
- Execução e entrega de obras de melhoria habitacional em 126 casas pela Seinfra e realização de levantamentos de campo e projetos de melhorias habitacionais em 1379 casas até 2020, estas como resultado de uma parceria entre Seinfra, ONU-Habitat e CAU-AL;
- Implementação da Iniciativa de Prosperidade das Cidades em Maceió, ferramenta de diagnóstico e estratégia de ação do ONU-Habitat baseada em 30 indicadores urbanos espaciais e tabulares.

Tais resultados foram possíveis pela conquista de uma situação fiscal sólida em Alagoas. De acordo com o Ranking de Competitividade dos Estados, do Centro de Liderança Pública (CLP), em 2018 o estado obteve nota máxima na primeira posição do pilar “Solidez Fiscal”. Apesar das dificuldades no cenário nacional, Alagoas tem aberta uma janela de oportunidade de investimentos sociais voltados para redução das desigualdades e para medidas estratégicas de fortalecimento de uma gestão pública inovadora e eficiente.

“Em 2018 o estado obteve nota máxima na primeira posição do pilar “Solidez Fiscal”

O reconhecimento do BID trará inúmeros benefícios para o estado, entre eles:

- Forte respaldo para que os atores sigam fortalecendo um ambiente organizacional que privilegia o uso de dados e informações no ciclo de políticas públicas;
- Apoio para a prospecção de novas parcerias e intercâmbios, possibilitando contatos e trocas acerca de metodologias, soluções e práticas inspiradoras;
- Visibilidade que facilitará a prospecção de novas fontes e modelos de financiamento para projetos que fomentem uma cultura de políticas públicas baseadas em evidências.

OBJETIVOS

O objetivo principal é criar um ambiente organizacional e institucional onde a produção, sistematização e uso de dados e informações seja um elemento fundamental em cada etapa de todo o ciclo de políticas públicas no Governo do Estado de Alagoas.



INICIATIVA GANADORA

Considerando os desafios brevemente descritos no campo anterior e detalhados no campo “Relevância”, os objetivos específicos da iniciativa são:

Objetivo 1: promover a adoção de práticas, metodologias e processos de produção, sistematização e uso de dados e informações em cada etapa do ciclo de políticas públicas, visando sua racionalização e qualificação;

Objetivo 2: propiciar uma melhora efetiva da qualidade de vida e do ambiente construído dos habitantes de áreas vulneráveis de Maceió, por meio de políticas públicas qualificadas que promovam a integração social e territorial dessas populações ao restante da cidade;

Objetivo 3: promover a integração de atores e a realização de novas parcerias locais, nacionais e internacionais, incluindo as comunidades locais, visando gerar um ambiente de cooperação e inovação na gestão pública do estado.

BENEFICIARIOS

BENEFICIÁRIOS DIRETOS: Os mais de 100 mil habitantes das grotas de Maceió. Essa população sofre com precárias condições de habitação, acessibilidade e mobilidade, riscos de deslizamentos e inundações, altos índices de violência e acesso precário ou inexistente a saneamento, transporte, educação e outros serviços públicos. Dados levantados pelo ONU-Habitat mostram que 56,1% dessa população é pobre e 13,5% é extremamente pobre, sendo que apenas 30,4% recebem recursos do programa federal Bolsa Família.

BENEFICIÁRIOS INDIRETOS: Os mais de 1 milhão de habitantes de Maceió. Considerando que as grotas têm um papel importante na drenagem e saneamento da cidade, seu melhoramento impacta diretamente no desenvolvimento econômico e turístico da capital. Ademais, a extensão de serviços públicos para as áreas mais vulneráveis de uma cidade diminui as desigualdades espaciais no contexto urbano. Portanto, os potenciais impactos positivos nos índices de pobreza e violência de toda Maceió.

RELEVANCIA

Ainda que o estado de Alagoas seja caracterizado por um nível médio de desenvolvimento humano, é o estado com menor desempenho no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) entre todas as unidades da federação do Brasil. Da mesma forma, a capital Maceió figura com o IDHM mais baixo entre todas



INICIATIVA GANADORA

as capitais estaduais (0,721). Ademais, em 2018, 48,9% da população alagoana vivia em situação de pobreza e 15,5% em extrema pobreza.

Nesse quadro de alta vulnerabilidade social de grande parte da população do estado e da capital, é especialmente importante que os recursos públicos sejam empregados de forma estratégica e eficiente. Essa abordagem deve ter uma preocupação dupla: tanto atingir resultados concretos e imediatos no atendimento a inúmeras demandas sociais, quanto investimentos em uma aplicação estratégica dos recursos no médio e longo prazo. Ou seja, as demandas sociais urgentes devem ser atendidas, sem que seja deixada de lado uma abordagem estratégica de racionalização do uso dos recursos. Essa complexidade muitas vezes encontra dificuldades pelos desafios e limitações operacionais impostas ao corpo de servidores.



Considerando esse diagnóstico, os objetivos da iniciativa têm sido orientados pela necessidade de enfrentamento de três principais desafios principais na gestão de políticas públicas no estado de Alagoas:

- Desafio 1: escassez de investimentos públicos em determinadas áreas de políticas públicas e de regiões vulneráveis da capital Maceió, especialmente na temática do desenvolvimento urbano e ambiente construído nos assentamentos precários da cidade;
- Desafio 2: incipiente infraestrutura e ambiente organizacional e institucional voltados para produção, sistematização e uso de dados e informações no ciclo de políticas públicas, bem como ausência de estímulos para abordagens inovadoras para a solução de problemas;
- Desafio 3: engajamento em oportunidades de fortalecimento e integração de uma rede de parceiros e stakeholders, tanto internos quanto externos, que apoiem os



INICIATIVA GANADORA

tomadores de decisão do Governo do Estado na incorporação de boas práticas na gestão pública.

Por esse motivo, a incorporação de práticas de uso de evidências dentro da administração pública tem adotado uma abordagem incremental estratégica de implementação, por meio do programa “Vida Nova nas Grotas”. Esse programa tem sido operacionalizado como um guarda-chuva para projetos e ações baseados em evidências no campo da gestão urbana, de modo a criar paulatinamente um ambiente organizacional e institucional mais favorável para o uso de dados e informações em todo o ciclo de políticas públicas.

Essa abordagem incremental busca um engajamento estratégico de atores dentro de ações, processos e projetos novos e existentes da gestão, ao mesmo tempo que trabalha pela construção gradual de espaços e oportunidades de qualificação das políticas públicas no estado. Desafios e oportunidades são abordados de forma paulatina, consciente de objetivos específicos de projetos e de suas limitações operacionais, sem perder de vista a necessidade de uma consolidação institucional e da cooperação de atores.

“Essa abordagem incremental busca um engajamento estratégico de atores dentro de ações, processos e projetos novos e existentes da gestão”

Portanto, essa iniciativa permite aspirar uma maior e constante racionalização do uso de recursos e o emprego de boas práticas, metodologias e abordagens inovadoras na solução de velhos e novos problemas do estado.

INNOVACIÓN

Até o momento, o foco de inovação do programa está em ferramentas de produção, sistematização e uso de dados e informações para gestores. Contudo, algumas abordagens de consulta qualitativa da população têm sido realizados sempre que possível. Algumas delas foram:

- Participação do Movimento Comunitário de Humanização das Grotas no mapeamento das áreas prioritárias de intervenção nas grotas ainda no projeto “Pequenas Obras, Grandes Mudanças”. Diante da ausência de dados quantitativos sistematizados para todos os assentamentos, essa consulta qualitativa permitiu uma importante aderência do programa às reais necessidades da população;



INICIATIVA GANADORA

- Parte central da metodologia do MRP, uma consulta a alguns moradores - os chamados informantes-chave - sobre a qualidade, frequência e existência de serviços públicos foi feita durante o mapeamento de cada uma das 100 grotas;

- Uma oficina de desenho de espaços públicos feita pelo ONU-Habitat com moradores da maior grota de Maceió levantou informações sobre as necessidades e desejos da comunidade para o projeto de um parque público que será construído pelo Governo do Estado. A oficina inovou utilizando o jogo de computador Minecraft, permitindo que crianças, jovens e adultos criassem modelos reais de intervenção e gerando uma matriz de necessidades que informou o desenho oficial do projeto.

Além dessas abordagens consultivas e participativas, a inclusão de parceiros nos projetos do Governo do Estado também aumentam a efetividade, racionalização e transparência dos processos e métodos de tomada de decisão. Isso permite um desenho de políticas mais alinhado a necessidades sociais concretas e mensuráveis. Algumas das metodologias e processos desenvolvidos no âmbito do programa ilustram esse aspecto:

- GeoGrotas: plataforma de sistematização e visualização de dados censitários das grotas de Maceió, por meio de dashboards. A primeira contribuição da plataforma foi um levantamento sistemático da curva de nível dos aglomerados subnormais de Maceió, determinando quais possuíam características geomorfológicas típicas das grotas;





INICIATIVA GANADORA

- MRP das grotas de Maceió: metodologia desenvolvida pelo ONU-Habitat e pelo IPP que i) criou uma delimitação espacial definitiva de todas as 100 grotas da cidade, partindo de um primeiro esforço empreendido pelo Geogrotas; ii) criou 3 mil mapas contendo uma avaliação quantitativa de indicadores de qualidade de serviços e equipamentos urbanos, tais como saneamento, iluminação, espaços públicos e outros; iii) criou indicadores quantitativos, permitindo a priorização das necessidades de cada grota. Esses dados estão sendo incorporados ao GeoGrotas;

- Perfil Socioeconômico dos moradores de grotas de Maceió: pesquisa domiciliar amostral dos moradores das grotas, desagregável para cada uma das 8 Regiões Administrativas da cidade. A pesquisa foi baseada no Índice de Progresso Social, metodologia desenvolvida pela ONG Social Progress Imperative e aplicada em 133 países, a qual foi adaptada pelo IPP para a realidade do Rio de Janeiro e posteriormente para Maceió.

Por fim, o alinhamento de Alagoas às agendas globais de desenvolvimento sustentável - Agenda 2030 e Nova Agenda Urbana - configuram um marco histórico de inovação no estado. A parceria com o ONU-Habitat permitiu a compatibilização das ações do Plano Plurianual 2020-2023 com os ODS, criando uma ferramenta de monitoramento das ações do estado a partir da Agenda 2030.

INCLUSIÓN SOCIAL

Um dos objetivos desta iniciativa é melhorar a qualidade de vida e do ambiente construído em áreas vulneráveis de Maceió, por meio de políticas públicas que promovam sua integração ao restante da cidade. O foco dado às grotas - áreas onde há uma concentração de vulnerabilidades sociais e territoriais na cidade - demonstra essa preocupação.

A população de aproximadamente 100 mil pessoas das grotas de Maceió tem uma renda média per capita de R\$ 477,83; 56,1% é pobre e 13,5% é extremamente pobre, sendo que apenas 30,4% recebem recursos do programa federal Bolsa Família. 39,7% dos jovens (15 a 24 anos) das grotas não estudam, nem trabalham e o número médio de anos de estudo para a população maior de 25 anos é de 7,2 anos. Essas informações foram levantadas pelo ONU-Habitat em 2018 e, quando comparadas com o restante da cidade, reforçam a conclusão de que as grotas concentram populações particularmente vulneráveis. Portanto, a extensão de infraestrutura pública às grotas pelo programa “Vida Nova nas Grotas” busca diminuir barreiras de acesso que isolam seus habitantes de serviços e benefícios urbanos, contribuindo positivamente com os índices sociais de Maceió.



INICIATIVA GANADORA

Atualmente, o programa tem abrangido outras iniciativas que vão além de obras de infraestrutura. Essas iniciativas abrangem ações de capacitação e fomento ao empreendedorismo, concessão de microcrédito, educação ambiental, atividades de esporte e lazer, oficinas de prevenção ao uso de drogas, entre outras. Ademais, as parcerias institucionais com o ONU-Habitat, CAU/AL e IPP devem potencializar todas essas ações por meio da produção de dados, análises e construção de linhas de base para um monitoramento efetivo dos avanços e impactos do programa, de modo a garantir que as políticas tragam benefícios concretos e mensuráveis às populações e comunidades mais vulneráveis.

VIAVILIDAD

ATIVIDADES PLANEJADAS

Além das entregas já realizados pelo programa “Vida Novas nas Grotas”, diversas estão em fase de execução ou planejamento:

- Obras de mobilidade e acessibilidade nas grotas: obras para 80 grotas de Maceió foram licitadas no total. Dessas, 25 já foram inauguradas e 24 atualmente estão em execução. Até 2023, todos os assentamentos em grotas de Maceió serão contemplados. Nesse processo, o MRP ajudará a priorizar o cronograma de obras.
- Obras de melhoria habitacional nas grotas: atualmente, 75 domicílios receberam melhorias e 51 outros estão em obras. Em parceria com Seinfra e ONU-Habitat, o CAU-AL lançou um edital para assistência técnica em habitação de interesse social e selecionou quatro arquitetos que estão realizando levantamentos técnicos e projetos de reforma. Em 2019, 715 unidades terão suas obras iniciadas em 3 grotas e, em 2020, 664 unidades serão reformadas em 9 grotas.
- GeoGrotas 2.0: atualmente, o GeoGrotas possui dados censitários de 76 grotas demarcadas como aglomerados subnormais pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os dados do MRP - que mapeou 100 grotas - estão sendo incorporados à plataforma em sua versão GeoGrotas 2.0. Esses dados poderão ser compartilhados com o IBGE Alagoas, para que este os considere em sua estratégia de coleta de dados para o Censo 2020 nesses assentamentos.
- Interiorização das intervenções: levando a expertise da capital para o interior nos próximos anos, uma terceira etapa de licitações do programa irá contemplar o restante das grotas de Maceió e de outros municípios da Região Metropolitana de Maceió.



INICIATIVA GANADORA

A abordagem estratégica incremental de uso de dados e informações já tem se estendido para outros temas no Governo do Estado. Alguns exemplos de diagnósticos elaborados por metodologias do ONU-Habitat com suas metodologias e que estão sendo usados para formular novas políticas públicas são:

- i) um diagnóstico e estratégias para segurança urbana de Maceió com foco nos espaços públicos;
- ii) uma avaliação de necessidades de capacitação para implementar um programa de capacitação e treinamento dos servidores;
- iii) um relatório de análise de 30 indicadores urbanos de Maceió de diversos temas, baseado no Índice de Prosperidade das Cidades.

RECURSOS E ATORES

Os recursos utilizados pelo programa são oriundos do Tesouro Estadual e, no caso das ações de melhoria habitacional, do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (Fecoep). A utilização de recursos próprios foi possível por uma disciplina fiscal que viabilizou investimentos sociais prioritários. Esse quadro - solidez fiscal e resultados concretos demonstráveis - tem possibilitado uma prospecção de recursos externos em bancos e agências de fomento, de modo que investimentos e planos estratégicos possam seguir aprofundando as transformações no estado.

“A utilização de recursos próprios foi possível por uma disciplina fiscal que viabilizou investimentos sociais prioritários.”

Em termos de recursos humanos, o Governo do Estado possui equipes de servidores públicos qualificados nas diversas secretarias para seguir executando as ações listadas acima. Além desses, o apoio de recursos humanos obtidos por meio de parcerias tem sido fundamental para garantir o aporte de metodologias e abordagens inovadoras. A prospecção de novos projetos com parceiros novos e existentes é fundamental para a consolidação do programa “Vida Nova nas Grotas”.

IMPACTO

RESULTADOS ESPERADOS

O programa “Vida Nova nas Grotas” tem produzido impactos tangíveis na vida dos moradores das grotas e na administração pública. Já os resultados esperados para o futuro referem-se aos desafios descritos anteriormente:



INICIATIVA GANADORA

1 - Maior volume de investimentos nas áreas mais vulneráveis, de modo a melhorar os indicadores sociais e reduzir as desigualdades espaciais em toda Maceió;

2 - Criação de ferramentas e processos que fortaleçam um ambiente organizacional e institucional onde a produção, sistematização e uso de dados e informações sejam parte do ciclo de políticas públicas;

3 - Uma rede forte de parceiros que apoiem os tomadores de decisão do Governo do Estado por meio de metodologias e boas práticas, incluindo nesses processos uma maior participação da sociedade civil.

INDICADORES

A produção de dados e informações pelo programa visa criar linhas de base que permitam avaliar especialmente o resultado esperado 1 acima - indicadores sociais e espaciais dos habitantes das grotas de Maceió. O GeoGrotas 2.0 poderá operacionalizar um quadro de indicadores e servir de repositório de dados e informações qualificadas sobre esses assentamentos.

Esses dados e informações deverão vir tanto de fontes estatísticas oficiais, como o Censo Demográfico, quanto de estudos e levantamentos de parceiros do Governo, como o ONU-Habitat, permitindo avaliações de impacto por meio de comparações entre assentamentos e comparações temporais do mesmo assentamento. Algumas dessas bases de dados são:

- Linhas de base (To): i) dados socioeconômicos e de percepção dos moradores das grotas de caráter domiciliar e amostral (Perfil Socioeconômico do ONU-Habitat), ii) dados do Censo Demográfico 2010, e iii) indicadores e índices de qualidade de infraestrutura urbana das grotas produzidos pelo MRP;

- Dados para avaliação de impactos (Tx): i) dados do Censo Demográfico 2020 e ii) atualizações futuras das metodologias já aplicadas.



SOSTENIBILIDAD

A sustentabilidade financeira do Governo do Estado é fundamental para a implementação, continuidade e expansão das ações do programa “Vida Nova nas Grotas”. Atualmente, o cenário de solidez fiscal do estado permitiu a promoção de ações fundamentais e estratégicas que aumentaram sua atratividade para novos investimentos internos e externos, incrementando o bem estar da sociedade e desenvolvimento sustentável de Alagoas. Desde 2015, uma efetiva mudança na gestão fiscal tem tornado Alagoas um modelo reconhecido como um modelo nacional de boa prática e solidez.

Essa mudança é facilmente mensurada quando se analisa a evolução da Avaliação de Capacidade de Pagamento (Capag) do estado, medida pela Secretaria do Tesouro Nacional. Sua nota “D” em 2014 subiu para “B” em 2017. Em 2019, a Standard & Poor’s emitiu o mesmo rating para Alagoas e para o Brasil. Já no Ranking de Competitividade dos Estados, calculado pelo Centro de Liderança Pública (CLP), Alagoas atingiu a primeira colocação em 2018 no pilar “Solidez Fiscal”.

Esses resultados - frutos do trabalho que vem sendo desenvolvido desde 2015 - permite ao estado possuir hoje capacidade de investimento com recursos próprios. Assim, apesar das dificuldades no cenário nacional, Alagoas tem hoje aberta uma janela de oportunidade de investimentos sociais voltados para redução das desigualdades e para medidas estratégicas de fortalecimento de uma gestão pública inovadora e eficiente.

Além dessas medidas, a própria natureza do programa - que combina intervenções concretas com planos e ações de qualificação das ferramentas de planejamento das políticas por meio de dados e informações - apontam para sua sustentabilidade institucional. O Governo do Estado está convencido de que essas ferramentas permitem priorizar ações e a racionalização da aplicação de recursos, potencializando os resultados das políticas implementadas. Essa convicção garante o apoio e liderança dos gestores de alto escalão do Governo ao programa e suas diretrizes.



INICIATIVA GANADORA

REPLICABILIDAD

O êxito do programa é replicável na medida em que evidencia que uma abordagem estratégica incremental de mudança pode obter sucesso. Planos e ações ambiciosos devem ser desenvolvidos sem ignorar desafios e limitações conjunturais, mas incorporando-os ao ritmo das mudanças desejadas. Em outras palavras, mesmo um estado pequeno com grandes desafios e urgências pode implementar paulatinamente mudanças significativas para sua população e para a gestão pública.

Em termos concretos, a expertise desenvolvida pelo programa possibilitará atender outras cidades do estado, em uma fase de interiorização das ações. Ademais, espera-se replicar essa abordagem para outros setores de políticas públicas, expandindo um ambiente organizacional e institucional de valorização da produção, uso e sistematização de dados e informações além do campo das intervenções de infraestrutura urbana.

Por fim, esse quadro é promissor e deve resultar em melhorias substantivas dos indicadores sociais, proporcionando uma vida nova nas grotas de Alagoas.

