

Relatório da Oficina de Trabalho Metodologia de Prospecção - Seminário “Iniciativas em Prospecção Estratégica Governamental no Brasil”

Local e data: evento realizado em 27 de julho de 2016, na Residência Oficial, Fiocruz, Av. Brasil, n. 4.365, Campus Fiocruz Manguinhos, Rio de Janeiro (RJ).

Dinâmica: Inicialmente, no Projeto Básico, estava prevista a “Primeira Oficina de Trabalho Metodologia de Prospecção”, visando difundir a metodologia de prospecção, discutindo as experiências nacionais e internacionais sobre como os governos implementam a abordagem prospectiva e quais os desafios em conectar previsões de futuro e conjunturas políticas, bem métodos adotados como “análise de tendências de impacto”, “exploração de horizontes de futuro”, entre outros.

O formato de “Oficina de Trabalho” requer um texto básico de discussão e um relatório final consensual entre os participantes. No entanto, este modelo não se adequa perfeitamente ao tema objeto de discussão. A discussão sobre experiências governamentais nacionais e internacionais voltadas para a implementação da abordagem prospectiva e respectivos desafios implica em uma diversidade de métodos e instrumentos que os diferentes governos e setores governamentais aplicam. Desta forma, considera-se que não há necessidade específica de um consenso em torno de uma ou outra metodologia de prospecção e sim a apresentação das diferentes experiências. Nesse caso, o formato de Seminário é mais adequado, com a apresentação de trabalhos pelos diferentes painelistas, que serão publicados como “Textos para Discussão” no Portal Saúde Amanhã.

Objetivo: reforçar interna e setorialmente a ideia de planejamento em médio prazo, discutindo as experiências nacionais e internacionais sobre como os governos

têm implementado a abordagem prospectiva e quais os desafios em conectar previsões de futuro e conjunturas políticas.

Programa:

9:30 hs – Abertura

Prof. Paulo Gadelha, presidente da Fiocruz

Prof. Mariano Francisco Laplane, presidente do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)

10:00 – 12:00 – Painel “Experiências Nacionais e Internacionais em Prospecção Estratégica Governamental”

Moderador: prof. Mariano Francisco Laplane, CGEE

Painelistas:

1. **Planejamento governamental de médio e longo prazo no Brasil: Cenários Prospectivos-** José Celso Pereira Cardoso Jr, Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest/Ipea)

2. **A experiência do CGEE na coordenação de projetos estratégicos ao processo de desenvolvimento nacional-** Mayra Juruá Gomes de Oliveira
Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE

3. **Prospecção estratégica para novas abordagens de política industrial** - Carlos Gadelha, GIS/Fiocruz

4. **Fronteiras tecnológicas e estratégias nacionais de desenvolvimento: análise de experiências internacionais-** - Marina Szapiro,
Instituto de Economia/UFRJ

12:00 – 13:00 – Debates

13:00 – 14:00 – Almoço

14:00 – 16:00 –Painel “Desafios da prospecção estratégica para o desenvolvimento e a política social”

Moderador: Prof. Antonio Ivo de Carvalho, Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz

Painelistas:

1. **Prospecção estratégica na iniciativa Brasil Saúde Amanhã**- Prof. José Noronha, “Brasil Saúde Amanhã” / Fiocruz
2. **O enfoque territorial no planejamento de médio prazo no Brasil**- Leandro Freitas Couto, IPEA
3. **A centralidade nos estudos territoriais para organização da atenção à saúde** - Maria Monica Vieira Caetano O’Neill, IBGE

16:00 – 16:45 - Debates

16:45 - Encerramento

Na abertura, o presidente da Fundação, Paulo Gadelha, acentuou que “A Fiocruz deve ser referência, no campo da Saúde, Ciência e Tecnologia, como instituição que ancora a prospecção estratégica do futuro. É fundamental que todas as unidades e regionais se inspirem na rede Brasil Saúde Amanhã para compor seus planejamentos de longo prazo”. O presidente do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), Mariano Francisco Laplane, esclareceu como se desenvolve a abordagem do futuro. “O leigo tem uma ideia bastante simples do que significa a prospecção estratégica do futuro, como se bastasse tentar adivinhar o que acontecerá nos próximos anos. Mais do que isso, significa refletir sobre aonde queremos chegar, enquanto instituição, sociedade, país. Isso é fundamental para que possamos encontrar os caminhos para realizar, no setor Saúde, o que os brasileiros precisam e demandam. Este é o objetivo da prospecção estratégica”, sintetizou.

No Painel “Experiências Nacionais e Internacionais em Prospecção Estratégica Governamental”, o economista José Celso Pereira Cardoso Júnior, técnico em planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea), apresentou quatro experiências brasileiras na área. A expertise do Ipea em planejamento estratégico foi exemplificada a partir do projeto “Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro”, conduzido de 2008 a 2010, e da iniciativa “Diálogos para o Desenvolvimento: Estado, Instituições e Democracia”, que contempla o período de 2010 a 2018. Em ambos os casos, foram analisadas as redes de conexões entre a situação atual e as políticas públicas; identificadas sinergias, sobreposições e conflitos entre políticas públicas e destas com os respectivos diagnósticos setoriais; e propostas análises prospectivas do futuro.

Cardoso Júnior expôs também as trajetórias, inovações e desafios dos ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Defesa. O primeiro estudo de caso abordou o Plano Mais Brasil, relativo ao período de 2012 a 2015. De acordo com o pesquisador, na última década, o aumento da renda *per capita* levou à redução das desigualdades sociais e regionais no país. “Os dados reforçam a importância de o Brasil definir que modelo de desenvolvimento pretende seguir e quais objetivos sociais deseja alcançar”, sentenciou. Já o segundo, avaliou o projeto “Defesa 2035: Visão Prospectiva”. A partir de dados nacionais e estrangeiros de diferentes instituições, foram identificadas variáveis que, mesmo classificadas como improváveis, podem impactar fortemente o país em médio e longo prazo. “Os resultados apontam para a necessidade de mais transparência e representatividade nos processos nacionais e de mais soberania nas oportunidades de inserção internacional”, apontou Cardoso Júnior.

Em conclusão, Cardoso Júnior destacou três fenômenos simultâneos em curso, de cuja resolução sairá o desenho institucional entre Estado / Sociedade / Mercado no século XXI:

- i) Redefinições contemporâneas do conceito e do sentido de desenvolvimento;

ii) Multiplicação das formas e dos procedimentos de expressão e vocalização de temas de relevância pública e tomada de decisões políticas;

e

iii) Transformações na estrutura e nas formas de atuação do Estado e em suas interações com a sociedade (atores econômicos, políticos e sociais) na produção de políticas públicas.

Comentando cada um desses fenômenos, Cardoso Júnior destacou que a reconceituação e ressignificação do desenvolvimento no século XXI, talvez já não seja mais como era antes. Ao longo do século XX, depois de ter nascido e crescido fortemente associado à dinâmica industrial do crescimento econômico, o conceito de desenvolvimento foi sendo criticado e revisitado por diversos autores, escolas de pensamento e abordagens científicas, de modo a romper-se tanto o reducionismo como o economicismo a ele originalmente correlacionados.

Quanto ao segundo fenômeno, a multiplicação das formas e procedimentos de expressão e vocalização de temas de relevância pública, o palestrante considerou que a democracia representativa clássica – e as diversas variantes institucionais parlamentares, congressuais e legislativas dela derivadas – foi perdendo capacidade política de explicitar e organizar os interesses crescentemente heterogêneos e muitas vezes antagônicos da sociedade, bem como de processar os respectivos conflitos pelas vias formais. E com isso, dificultando ou mesmo impedindo, em vários casos, a construção de consensos e soluções negociadas nos complexos e intrincados processos decisórios das políticas públicas. Por isso, e considerando ainda o vertiginoso desenvolvimento das novas tecnologias de informação, comunicação e interação social virtual em curso na modernidade, outros canais e procedimentos legítimos de expressão e vocalização têm surgido e se proliferado em nossa sociedade. Isso, de certa forma, força e tensiona o aparecimento de novas formas de convivência política em regimes democráticos frágeis para a tarefa de organização de interesses, explicitação de conflitos e produção de consensos coletivos.

Quanto ao terceiro aspecto - as transformações na estrutura e formas de atuação do Estado em suas interações com a sociedade na produção de políticas públicas, Cardoso Junior lembrou que o Estado moderno, num ambiente capitalista, ainda que possua algum raio de manobra para impor seus próprios objetivos – supostamente refletindo um interesse racional, coletivo ou nacional –, não pode se movimentar para fora de alguns parâmetros definidores da sua própria existência. Por ser parte integrante e constituinte da própria sociedade e da economia, o Estado precisa se relacionar com outros agentes nacionais e internacionais para construir ambientes favoráveis à implementação de suas ações, sendo o *locus* de condensação e processamento das disputas por recursos estratégicos (financeiros, logísticos, humanos etc.) e o agente decisório último por meio do qual se materializam ou se viabilizam os projetos políticos dos grupos vencedores.

Mayra Juruá de Oliveira, do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), compartilhou a experiência da organização social em ações de prospecção estratégica voltadas para o desenvolvimento nacional. “Não fazemos estudos de futuro apenas para antever cenários, mas, sobretudo para compreender melhor o presente e inferir quais as políticas públicas necessárias para intervir na realidade, entendendo melhor os riscos e oportunidades de cada decisão”, esclareceu. De acordo com a pesquisadora, para realizar esta missão é necessário atuar na interseção entre as áreas de estudos de futuro, avaliações estratégicas do presente e gerenciamento de informação e conhecimento. “Para isso, combinamos diferentes ferramentas e abordagens, que incluem a análise de redes do conhecimento, a partir de dados da plataforma Lattes; o monitoramento de fontes de informação; e o acompanhamento do estado da arte da produção de conhecimentos, artigos e patentes. O objetivo é gerar subsídios para uma agenda nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação que apoie ações estratégicas para o futuro, como o enfrentamento das mudanças climáticas e a melhoria da qualidade de vida em grandes cidades”, sintetizou.

Concluindo, a pesquisadora afirmou que na prática do CGEE, cada projeto a ser desenvolvido tem uma metodologia desenhada especificamente para atingir seus

objetivos específicos, escolhendo a melhor combinação e sequência das técnicas e ferramentas disponíveis levando-se em conta não apenas o objetivo do estudo, mas também a disponibilidade de tempo e recursos e os principais atores a serem envolvidos.

As tendências e proposições de futuro sobre o Complexo Econômico e Industrial da Saúde (CEIS) foram debatidas durante a explanação do coordenador do grupo de pesquisa de Inovação em Saúde da Fiocruz, o economista Carlos Gadelha. O pesquisador apresentou a experiência da política industrial brasileira na última década, a partir das dimensões do território, da saúde e da crise, e apontou possíveis caminhos para o país nas próximas décadas. Para ele, frente ao contexto atual, são necessárias novas perguntas sobre os rumos da política industrial brasileira. “Para cumprir os princípios da universalidade, equidade e integralidade do SUS é imprescindível uma base industrial forte. Já é hora de reconhecermos a centralidade da indústria no processo de desenvolvimento nacional. Os serviços de maior valor agregado, com mais conhecimento e tecnologia, são dinamizados pela indústria. Um setor de serviços forte depende de uma indústria nacional bem desenvolvida para que haja produtividade e, conseqüentemente, distribuição de renda e redução das desigualdades sociais. A emergente área da medicina personalizada, por exemplo, tem grande potencial para aumentar as desigualdades no acesso aos serviços e tratamentos. Como lidaremos com isso?”, questionou. Carlos Gadelha reconheceu as dificuldades em implementar políticas estratégicas de longo prazo num cenário em que ações públicas são submetidas à lógica do curto prazo. “Esta é uma fragilidade importante no campo das políticas públicas brasileiras e a abordagem da prospecção estratégica do futuro é essencial nesse sentido. É fundamental que, nas próximas décadas, o Brasil consiga tirar a política industrial do isolamento do crescimento econômico e envolvê-la no campo social. Em outras palavras, a visão da Saúde deve presidir a forma de se pensar e organizar as políticas públicas. O setor gera emprego, renda, bem-estar e o investimento na área é estratégico para a economia brasileira. O SUS é um grande exemplo de política sistêmica, que articula crescimento econômico e bem-estar social,

e deve ser valorizado e priorizado como oportunidade de desenvolvimento nacional”, defendeu.

Além de estarem predominantemente restritas ao curto prazo, as políticas públicas no Brasil, muitas vezes, enfrentam resistência em explorar determinadas áreas do conhecimento. Segundo a pesquisadora Marina Szapiro, do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), este é o caso da Ciência, Tecnologia e Inovação. A conclusão é sustentada por um estudo comparativo, desenvolvido pelo CGEE e o Centro de Altos Estudos Brasil Século XXI, que mostra o avanço deste campo no Brasil, Estados Unidos, Japão, Alemanha e China. A pesquisadora da UFRJ defende que o processo de desenvolvimento tecnológico não é neutro, pelo contrário, fortemente baseado em uma visão sistêmica, com papel importante do Estado. "Nas economias mais bem sucedidas, o papel do Estado foi muito além da criação de infraestrutura e do estabelecimento de regras de funcionamento dos mercados. Sempre teve uma ação proativa na criação de novas áreas econômicas antes que setor privado percebesse potencial de crescimento”, ressaltou Marina.

No caso dos Estados Unidos, ainda que a definição das fronteiras tecnológicas decorrentes de escolhas políticas do país envolva um grau de complexidade, as áreas descritas como fronteiras tecnológicas (manufatura avançada, defesa, saúde e energia) indicam os eixos estratégicos que orientam a distribuição orçamentária e a concentração de esforços de políticas implícitas e explícitas de inovação. Percebe-se, claramente que tais eixos são definidos a partir das prioridades internas, dos interesses nacionais, da acumulação de capacitações ao longo de sua história, da inserção geopolítica dos Estados Unidos (e da ameaça à sua hegemonia representada pela China) e da necessidade de adoção de medidas que visem a superação da crise financeira.

No caso da China, a pesquisadora destacou que o desenho das fronteiras tecnológicas está relacionado, em primeiro lugar, ao projeto de desenvolvimento nacional seguido por tal país. O Plano Nacional de Médio e Longo Prazo da Ciência e

Tecnologia (2006-2020) está concentrado na busca de inovações autóctones (*indigenous innovation*) e baseado em 16 Projetos Especiais de Inovações, que têm claramente o objetivo de utilizar o mercado interno para desenvolver novas trajetórias tecnológicas voltadas às especificidades da economia e sociedade chinesas. No cerne deste Plano e dos Planos anteriores implementados pelo governo chinês, os objetivos de criação e capacitação das empresas nacionais, de utilização do acesso ao mercado interno como forma de obter contrapartida de agentes externos, de projeção no ambiente geopolítico e de superação das maiores potências mundiais inspiram o desenho das fronteiras tecnológicas e dos eixos estratégicos das políticas implícitas e explícitas de ciência, tecnologia e inovação.

De forma geral, os casos analisados apontam para o papel fundamental desempenhado pelo Estado no processo de capacitação produtiva e inovativa e no desenvolvimento das fronteiras tecnológicas. Além disso, os casos deixam claro que a política implícita de ciência, tecnologia e inovação representada tanto pelo projeto de desenvolvimento nacional como pelos instrumentos de política que afetam indiretamente o sistema de inovação influenciam também fortemente a definição das fronteiras tecnológicas. Na China a política de reserva de mercado, o uso da certificação compulsória e de requisitos de normas que dificultam a entrada de produtos estrangeiros (favorecendo significativamente as empresas nacionais), as exigências de contrapartida para permitir o acesso das empresas multinacionais ao mercado interno (como por exemplo, a obrigatoriedade do estabelecimento de *joint ventures*), o uso do poder de compra do Estado, o uso de instrumentos de propriedade intelectual, entre outras, são políticas implícitas que contribuíram fortemente para o desenvolvimento de capacitações tecnológicas e inovativas no país e, dessa forma, influenciaram na definição das fronteiras tecnológicas.

Tendo em vista os casos dos países analisados, a palestrante conclui que as fronteiras tecnológicas não são definidas olhando “para fora”, mas sim “para dentro”, a partir das capacitações produtivas e inovativas previamente acumuladas pelo sistema nacional de inovação e de estratégias nacionais de desenvolvimento. Para isso, Szapiro

indica ser importante que o Brasil tenha um projeto de desenvolvimento de longo prazo e, a partir deste projeto, utilize instrumentos associados de política implícita e explícita de ciência, tecnologia e inovação visando o estabelecimento de fronteiras tecnológicas, considerando: (i) as especificidades do sistema de inovação brasileiro e as capacitações acumuladas, (ii) os objetivos relacionados aos interesses nacionais, (iii) a inserção geopolítica pretendida e, (iv) as janelas de oportunidade existentes em virtude da mudança de paradigma em direção às tecnologias mais sustentáveis social e ambientalmente.

Se há, portanto, uma lição que os responsáveis pela elaboração das políticas de ciência, tecnologia e inovação no Brasil poderiam tirar é a da necessidade de se construir uma agenda de pesquisa e desenvolvimento tecnológico e de inovação conectada aos próprios problemas, potencialidades e ao projeto de desenvolvimento do país. Pode-se e deve-se usufruir das oportunidades internacionais de avanço científico e tecnológico, mas desde que subordinando as trajetórias de sua difusão no Brasil às problemáticas específicas do nosso espaço nacional.

Finalmente, no caso da Saúde, sugere-se que a identificação de nichos estratégicos que definam fronteiras tecnológicas deve refletir as especificidades do Sistema de Inovação em Saúde no Brasil. Tais especificidades estão relacionadas às características da base produtiva e tecnológica em saúde, às particularidades de seu arcabouço institucional que incorpora, entre outros elementos, o modelo de atenção à saúde (universal, integral e equânime) e ao marco regulatório da produção e inovação em saúde.

No Painel “Desafios da prospecção estratégica para o desenvolvimento e a política social” os palestrantes apresentaram resultados de levantamentos que apontam iniquidades e as distorções que ocorrem no âmbito da distribuição e do acesso a serviços de saúde. “Desenvolver estudos de prospecção estratégica e trocar conhecimentos e experiências sobre o processo, como fizemos hoje, é uma das atividades mais importantes a que instituições públicas que tratam da formulação e execução de políticas públicas, como a Fiocruz, podem se dedicar. É preciso

compreender o futuro para que possamos iluminar os caminhos do presente", analisou o moderador do painel, Antonio Ivo de Carvalho, do Centro de Estudos Estratégicos da Fiocruz.

“O valor dos estudos prospectivos está exatamente em seu uso como norteador das políticas públicas”. A avaliação é de Leandro Freitas Couto, pesquisador do Ipea que durante o seminário analisou experiências do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em prospecção estratégica do futuro. O estudo em questão buscou identificar uma carteira de investimentos (oportunidade de negócios) para a estratégia de desenvolvimento territorial de longo prazo, no âmbito do Governo Federal, em um contexto de estagnação ou baixo nível de investimento público.

“O diferencial é que, em outras experiências, não foram considerados o papel das cidades nas dinâmicas de desenvolvimento e nem as perspectivas territoriais das políticas públicas. Iniciativas como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e a Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional e Integração Nacional começaram a ganhar corpo a partir dos anos 2000, adequando as políticas públicas às especificidades dos territórios e reconhecendo a necessidade de estabelecer o diálogo federativo em planejamento e de ampliar os espaços de participação social”, apontou Leandro.

O pesquisador concluiu sua reflexão acentuando que o desafio de apropriar a dimensão territorial ao planejamento continua posto e que enfrentar essa tarefa requer o entendimento e tratamento de, ao menos, quatro questões fundamentais: a) entender o território como sujeito das políticas públicas, ultrapassando a lógica de balcão de políticas em que é dada apenas a opção de adesão, sem que suas particularidades sejam consideradas; b) entender o território como plataforma de integração das políticas públicas; c) a busca pelo diálogo interfederativo e com a sociedade civil, pois o território é elemento de contato concreto entre os diferentes níveis de governo e a sociedade; d) a retomada do planejamento de longo prazo, alinhado com os instrumentos de médio e longo prazo. Esse, afinal, parece ser o desafio síntese para os estudos de longo prazo. O desafio de se acomodar na

institucionalidade do Estado, mostrando-se relevante para as altas direções do governo e, a partir disso, se vincular aos mecanismos de médio e curto prazo dos processos de planejamento das políticas públicas.

Uma das importantes fontes de dados para a elaboração de estudos de futuro no âmbito do projeto Brasil Saúde Amanhã é o IBGE. Com base nas informações do Instituto sobre demografia é possível fazer previsões com graus bastante razoáveis de precisão. Foi com a ajuda dos levantamentos do órgão que Maria Monica Vieira Caetano O'Neill, Antônio Tadeu Ribeiro de Oliveira e Maurício Gonçalves e Silva, pesquisadores do IBGE e palestrantes no seminário, puderam analisar os possíveis futuros das assimetrias nos fluxos de internações para procedimentos de alta e média complexidade e na oferta desses serviços no país.

O tema foi trabalhado no estudo "Dinâmica Demográfica e Distribuição Espacial da População: o acesso aos serviços de saúde", que é um dos textos para discussão disponíveis no portal Saúde Amanhã. "Em relação à oferta de serviços de saúde, constata-se distribuições assimétricas e a desarticulação do sistema, o que se reflete na reduzida acessibilidade e na baixa capacidade de atendimento a demandas mais complexas. Esse cenário leva a população a percorrer distâncias muitas vezes grandes para ter acesso a um serviço especializado", pontuou Monica, durante o evento.

O estudo realizou estimativas populacionais, tendo como horizonte o ano de 2030. Os pesquisadores consideraram o crescimento vegetativo e o comportamento migratório das populações. "Bens e serviços distribuídos desigualmente contribuem para a estruturação de redes de cidades de diferentes hierarquias. Uma vez que o cenário para os próximos 20 anos sinaliza estabilidade no crescimento populacional na maior parte das regiões de articulação - com um número reduzido áreas atraindo população e outras poucas vivendo evasão -, é provável que haja maior segurança para o planejamento. É importante combinar a transição demográfica e a acessibilidade com a presença de serviços de saúde selecionados para os segmentos etários escolhidos segundo as regiões imediatas de articulação urbana. Também se deve

identificar as áreas com vazios de serviços de saúde, mas com facilidade de acesso, de forma a potencializar a implantação de equipamentos", observou Monica.

Encerrando, o pesquisador José Carvalho de Noronha, coordenador executivo do projeto Brasil Saúde Amanhã, apresentou o tema "**Prospecção estratégica na iniciativa Brasil Saúde Amanhã**". A rede Brasil Saúde Amanhã representa justamente esse esforço de prospecção estratégica da Fiocruz, no horizonte móvel de 20 anos. Embora o grau de previsibilidade seja extremamente variável, o projeto parte da premissa de que existem cenários limitados de possibilidades. "Seguimos a ideia de cone de futuros, de Voros, que aponta os horizontes de probabilidade, plausibilidade e preferibilidade. Nossos estudos prospectivos consideram três cenários: inercial e provável; desejável e possível; pessimista e plausível", explicou, no seminário.

A iniciativa considera também o horizonte de viabilidade, ou seja, a possibilidade de realização de mudanças no Brasil, tanto para construir quanto para destruir. Nos dois casos, há limites impostos por barreiras de difícil superação. "Trabalhamos com duas grandes linhas metodológicas. Uma é a análise de tendências, que consiste em olhar para o passado para estimar o comportamento futuro. Outra é o que chamamos de rastreamento de horizontes, que se refere a uma metodologia mais fluida, que inclui desde o uso de ferramentas tecnológicas de processamento de dados até análises de especialistas, ou outros instrumentos que organizem as informações", acrescentou Noronha.