

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DE RIBEIRÃO PRETO
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES

CAROLINE KRÜGER

Da avaliação de impacto à governança transfronteiriça: contribuições para o aperfeiçoamento
da gestão de políticas públicas

ORIENTADORA: PROFA. DRA. ADRIANA CRISTINA FERREIRA CALDANA

RIBEIRÃO PRETO

2019

Prof. Dr. Vahan Agopyan
Reitor da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. André Lucirton Costa
Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto

Prof. Dr. Jorge Henrique Caldeira de Oliveira
Chefe do Departamento de Administração

Prof. Dr. João Luiz Passador
Coordenador do Programa de Pós-graduação em Administração de Organizações

CAROLINE KRÜGER

Da avaliação de impacto à governança transfronteiriça: contribuições para o aperfeiçoamento da gestão de políticas públicas

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração de Organizações da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, para obtenção do título de Doutora em Ciências.

ORIENTADORA: PROFA. DRA. ADRIANA
CRISTINA FERREIRA CALDANA

RIBEIRÃO PRETO

2019

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Krüger, Caroline

Da avaliação de impacto à governança transfronteiriça: contribuições para o aperfeiçoamento da gestão de políticas públicas, 2019.

176 p.: il.; 30 cm

Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto/USP. Área de concentração: Administração das Organizações.

Orientadora: Caldana, Adriana Cristina Ferreira.

1. Fronteiras. 2. Avaliação de Políticas Públicas. 3. Governança Transfronteiriça 4. Fatores Críticos.

AGRADECIMENTOS

Ao escrever estas linhas, não há como deixar de me emocionar ao lembrar do trajeto até chegar aqui. Tenho meu coração repleto de gratidão pelas pessoas que me acompanharam e pelas quais tive o privilégio de conhecer e desfrutar da amizade, que compartilharam comigo os desafios e superações da trajetória de pesquisa. Realmente, sem vocês, este trabalho não teria sido desenvolvido e, muito menos, concluído.

À minha orientadora e amiga, Profa. Dra. Adriana Cristina Ferreira Caldana, pelos ensinamentos e conselhos precisos, por tonar o caminho mais leve, por liderar e inspirar uma geração a buscar e transmitir os valores inegociáveis da sustentabilidade.

À minha querida coorientadora, mesmo que informalmente, Profa. Dra. Cláudia Souza Passador, pela transmissão de conhecimento e direção, pela praticidade na pesquisa, por ser um exemplo de determinação e dedicação pela melhoria da gestão pública.

Ao Prof. Dr. João Luiz Passador, pela receptividade na FEA/USP-RP, verdadeiramente um exímio anfitrião, pelo incentivo, acreditação e ensino.

Ao Prof. Luiz Guilherme Scorzafave, pela generosidade com que me recebeu na disciplina “Avaliação de Políticas Sociais” e no Laboratório de Estudos e Pesquisas em Economia Social (LEPES), pelo auxílio e contribuição na tese.

Ao Prof. Marco Meneguzzo, pela orientação no estágio doutoral na Itália, por proporcionar caminhos para a realização das entrevistas com os especialistas europeus.

Ao Prof. Dr. Tito Carlos Machado de Oliveira e a todos os demais professores do Mestrado em Estudos Fronteiriços (MEF), pelo aporte na minha formação e visão de fronteira.

Aos gestores e profissionais do Ministério da Saúde e dos governos locais e aos especialistas no Brasil e exterior, que gentilmente se disponibilizaram a dar entrevistas, participando da fase de coleta de dados desta tese.

À Universidade de São Paulo (USP), especialmente aos professores do Programa de Pós-Graduação em Administração de Organizações, e à equipe da Secretaria de Pós-Graduação da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto (FEA- RP/USP) - Érika Costa, Matheus Costa e Silvio Noronha -, pelo excelente acompanhamento prestado.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001, pelo apoio financeiro durante o período de estágio doutoral no exterior.

Ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), pela bolsa de pesquisa, e a cada integrante da equipe Fronteiras; em especial ao Me. Bolívar Pêgo, pela dedicação à melhoria das políticas públicas brasileiras e pela singular contribuição no meu aperfeiçoamento como pesquisadora; à Dra. Rosa Moura, pelo exemplo como pesquisadora, pelos ensinamentos primorosos, pareceres acurados e generoso aceite em participar da minha banca de defesa em um momento de tanto trabalho; e aos queridos, Dra. Maria Nunes, Dra. Paula Moreira, Me. Gustavo Ferreira e Me. Liria Nagamine, por buscar “desfronteirizar” a fronteira, pelos conhecimentos e aprendizados compartilhados e pela amizade.

Aos pesquisadores do Centro de Estudos e Gestão de Políticas Públicas Contemporâneas (GPublic), especialmente as mais competentes amigas, Marina Kolland, Luna Ferolla e Lílian Oliveira, que sempre, com excelência, partilham conhecimento e conselhos de pesquisa. Obrigada por me darem força quando não tinha, e por me ajudarem a encontrar caminhos quando não os via. E, também, ao amigo Marco Paschoalotto, pela parceria de pesquisa e fundamental colaboração para realização do estágio doutoral no exterior; e aos Profs. Dr. Denis Renato de Oliveira e Dr. José Eduardo Ferreira Lopes, pela participação na banca de tese.

Aos pesquisadores do GOLDEN Brazil, especialmente Marlon Alves, Larissa Pacheco, Nayele Macini, Adriana Fiorani, Marina Lourenção, João Eustachio, e Julio Borges, pelas contribuições na vida e na pesquisa. Cada um de vocês, de um modo tão particular e especial, ajudou-me neste trajeto, com ombro amigo, conselhos e proposições de melhorias.

Às minhas amigas globais, mas que têm seu coração na Itália, Marie Luise Reinhard, Williany Freitas, Renata Castro e Janaine Trombini, vocês foram minha casa, quando estava longe dela. Obrigada por me ajudarem a desenvolver a pesquisa no outro lado do oceano e, mesmo de longe, concluí-la no Brasil.

Às extraordinárias irmãs Silveira, Emanuely, Isabelly e Kariny; ao professor de inglês mais amado, Kael Penido; e às maravilhosas Larissa Soares, Sandy Alvaro, Gabi Alves e Karine Aquino, vocês acalentaram meu coração e me deram suporte para finalizar este trabalho.

A todos os meus familiares e, em especial, à minha amada mãe, Maria Krüger, por todo o amor e dedicação, e ao meu desbravador irmão e querida cunhada, Nino Rafael e Gabriela Krüger, a força e a compaixão em seus corações levam o meu a querer ir além.

Ao meu amado e amigo Fábio. Se a vida ofereceu barreiras, o seu amor possibilitou que eu vencesse cada uma delas. Sou agraciada por ter você ao meu lado.

Por último e mais importante, agradeço ao autor e consumidor da fé, ao meu Papai, amigo, conselheiro, ajudador: - obrigada, Jesus, por se fazer presente em todo o tempo. Mesmo quando eu não o percebia ali, você estava cuidando de cada detalhe.

RESUMO

KRÜGER, C. Da avaliação de impacto à governança transfronteiriça: contribuições para o aperfeiçoamento da gestão de políticas públicas, 2019. 176f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2019.

A gestão de políticas públicas em áreas de fronteira vem colocando inúmeros desafios para os gestores destas áreas em diversas partes do mundo, especialmente no Brasil. Desta forma, a partir de uma perspectiva de pesquisa multinível, os estudos que guiaram esta tese buscaram identificar diretrizes para o aprimoramento da gestão de políticas públicas em áreas de fronteira. O primeiro estudo (Capítulo 2) avalia as políticas públicas fronteiriças, tomando o caso do Projeto Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras (SIS-Fronteiras). Suas descobertas sugerem que a inadequação do uso dos recursos às características da fronteira explica a falha em alavancar as condições de saúde nestas áreas, sendo gerado, ainda, *insights* para informar futuras políticas de saúde em outras áreas. Tais ações poderiam oportunizar melhores resultados no contexto de políticas públicas fronteiriças em geral, entre elas: cooperação para disposição de serviços de saúde, dimensionamento da demanda, investimentos, desburocratização, amparo legal, estratégias de longo prazo, continuidade política e *accountability*. Tais resultados apontam para a necessidade de governança em áreas de fronteira, isto porque a governança transfronteiriça tem sido percebida como a necessidade de coordenação de políticas ou de gerenciamento de interdependências transfronteiriças para o alcance de melhores resultados. Assim, no segundo estudo (Capítulo 3), é desenvolvido um modelo a partir da revisão sistemática da literatura de governança transfronteiriça, identificando os fatores críticos deste processo. Os resultados demonstram que a temática é recente, com estudos de abordagem qualitativa e concentrados nas fronteiras da Europa. Evidenciam-se, ainda, fatores críticos, ou seja, elementos que necessitam de maior atenção, sintetizados nas dimensões Territorial, Recursos, Institucional e Político-regulatória. Por fim, no terceiro estudo (Capítulo 4), é examinada a aplicabilidade do modelo de Fatores Críticos para a Governança Transfronteiriça (FCGT). Os resultados demonstram que todos os componentes do modelo são aplicáveis às duas realidades, sendo evidenciado, ainda, elementos complementares que contribuem para o aperfeiçoamento da estrutura do mesmo, além de estratégias gerenciais e *gaps* a serem superados para se construir caminhos em meio aos obstáculos da governança em áreas de fronteira. As contribuições gerais teóricas desta tese estão na proposição de um modelo de FCGT, até o momento ainda não abordado em estudos acadêmicos. As implicações práticas, por sua vez, estão na disposição de um constructo que, em sua adoção, os gestores poderão entender e melhor gerir as políticas públicas em áreas de fronteira.

Palavras Chave: Fronteiras. Avaliação de Políticas Públicas. Governança Transfronteiriça. Fatores Críticos.

ABSTRACT

KRÜGER, C. From impact assessment to cross-border governance: contributions to improving public policy management. 2019. 176p. Thesis (Doctorate) – Faculty of Economy, Administration and Accounting of Ribeirão Preto, University of São Paulo, Ribeirão Preto, 2019.

The management of public policies in border areas has posed numerous challenges for managers of these areas in various parts of the world, especially in Brazil. Thus, from a multilevel research perspective, the studies that guided this thesis sought to identify guidelines for improving public policy management in border areas. The first study (Chapter 2) assesses border public policies, taking the case of “Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras” Project (SIS-Fronteiras). The findings suggest that the inadequate use of resources to border characteristics explains the failure to leverage health conditions in these areas, and also generates insights to inform future health policies and others such as: cooperation for health service provision, demand scaling, investments, de-bureaucratization, legal support, long-term strategies, political continuity and accountability. These results point to the need for governance in border areas, because cross-border governance has been perceived as the need for policy coordination or cross-border interdependence management to achieve better results. Thus, in the second study (Chapter 3), a model is developed from the systematic review of the cross-border governance literature, identifying the critical factors of this process. The results show that the theme is recent, with qualitative approach studies focused on the borders of Europe. Also highlighting critical factors, that is, elements that need more attention, summarized in the Territorial, Resources, Institutional and Political-regulatory dimensions. Finally, in the third study (Chapter 4), the applicability of the Critical Factors for Transboundary Governance (FCGT) model is examined. The results show that all components of the model are applicable to both realities, being evidenced complementary elements that contribute to the improvement of its structure, and management strategies and gaps to be overcome to build paths in the midst of governance obstacles in border areas. The theoretical general contributions of this Thesis are in the proposition of a FCGT model, so far not yet addressed in academic studies. And the practical implications lie in the provision of a construct that, in its adoption, managers will be able to understand and better manage public policies in border areas.

Keywords: Borders. Public Policy Assessment. Transboundary Governance. Critical factors.