

Boletim de Análise Político-Institucional

24

Novembro 2020

Usos de Evidências em Políticas Públicas Federais



USOS DE EVIDÊNCIAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, 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.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

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

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauhen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

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

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

Boletim de Análise Político-Institucional

Organizadores

Maurício Mota Saboya Pinheiro; Natália Massaco Koga; Pedro Lucas de Moura Palotti; Janine Mello dos Santos.

Comitê Editorial

Igor Ferraz da Fonseca (editor-chefe); Acir dos Santos Almeida; Daniel Pitangueira de Avelino; Félix Garcia Lopez; Helder Rogério Sant'Ana Ferreira; Natália Massaco Koga.

Colaboradores

Acir dos Santos Almeida (Ipea); Antonio Lassance de Albuquerque (Ipea); Bernardo Abreu de Medeiros (Ipea); Carlos Octávio Ocké-Reis (Ipea); Claudio Roberto Amitrano (Ipea); Daniel Pitangueira de Avelino (Ipea); Elaine Cristina Lício (Ipea); Fabiola Sulpino Vieira (Ipea); Fernando Filgueiras (Enap); Ivan da Costa Marques (UFRJ); Leandro Freitas Couto (Ipea); Luciana Silva Garcia (Ipea); Luseni Maria Cordeiro de Aquino (Ipea); Maria Paula Gomes dos Santos (Ipea); Noelle da Silva (pesquisadora associada Ipea); Pedro Cavalcante (Ipea); Raphael Amorim Machado (pesquisador associado Ipea); Roberto Passos Nogueira (Ipea); Roberto Rocha Coelho Pires (Ipea); Sivaldo Pereira da Silva (pesquisador associado Ipea).

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada. – n.1 (2011) - . Brasília : Ipea,
2011-

Semestral.

ISSN 2237-6208

1. Política. 2. Estado. 3. Democracia. 4. Periódicos.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 320.05

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi24>

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 da Economia.

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

A obra retratada na capa deste vigésimo quarto Boletim de Análise Político-Institucional é a tela *Marinha*, de Candido Portinari (1903-1962), datada de 1942. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O "pintor do novo mundo", como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea. A Diest agradece ao Projeto Portinari pela honra de usar obras do artista em sua produção.

Direito de reprodução gentilmente cedido por João Candido Portinari.

Sumário

NOTA DE APRESENTAÇÃO DOS EDITORES	5
POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS: UMA AVALIAÇÃO CRÍTICA	17
Maurício Mota Saboya Pinheiro	
ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E USO DE EVIDÊNCIAS PELAS BUROCRACIAS: PROPOSTA DE UM MODELO ANALÍTICO PARA EXPLORAÇÃO DAS FONTES QUE INFORMAM AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CASO BRASILEIRO	29
Natália Massaco Koga	
Pedro Lucas de Moura Palotti	
Maricilene Isaira Baia do Nascimento	
Bruno Gontyjo do Couto	
O PARADIGMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DAS PUBLICAÇÕES ACADÊMICAS	41
Tatiana Lemos Sandim	
Daïenne Amaral Machado	
USO DE EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS NA AVALIAÇÃO DA INCORPORAÇÃO DE TECNOLOGIAS EM SAÚDE NO SUS: UMA ANÁLISE PRELIMINAR	49
Fabiola Sulpino Vieira	
Luciana Mendes Santos Servo	
Sergio Francisco Piola	
IGNORÂNCIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: A REGULAÇÃO DE CANNABIS MEDICINAL NO BRASIL	57
Mílèna Karla Soares	
USOS E SIGNIFICADOS DO CADASTRO ÚNICO PARA OS PROGRAMAS SOCIAIS FEDERAIS: FONTE DE EVIDÊNCIAS TÉCNICO-INSTRUMENTAIS OU RETRATOS TÉCNICO-POLÍTICO-SOCIAIS?	69
Natália Massaco Koga	
Rafael Viana	
Ivan da Costa Marques	
POLICY DESIGN E MÚLTIPLAS EVIDÊNCIAS: PROPOSTA ANALÍTICA DA DINÂMICA DA POLÍTICA DE TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA	79
Pedro Lucas de Moura Palotti	
Fernando de Barros Filgueiras	
Maricilene Isaira Baia do Nascimento	
CARTÃO REFORMA: AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ATRAVÉS DE EVIDÊNCIAS	91
Marlos Moreira dos Santos	
Bianca Alves Silveira	
Eliane Ferreira da Rocha	
AUDITORES INTERNOS DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO: COMO ATUAM E QUE INFORMAÇÕES UTILIZAM	103
Tiago Chaves Oliveira	
Wagner Brignol Menke	
HETEROGENEIDADE DE PREFERÊNCIAS E O USO DE EVIDÊNCIAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS	115
Acir Almeida	

ANÁLISE DE QUALIDADE DE EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS UTILIZADAS EM POLÍTICA PÚBLICA: APLICAÇÃO A DOCUMENTOS RELATIVOS À TRAMITAÇÃO DO PL Nº 3.722/2012, QUE FLEXIBILIZA O CONTROLE DE ARMAS DE FOGO	125
Helder Ferreira	
“SEMPRE HAVERÁ O MELHOR E O PIOR”: CONTROVÉRSIAS, CRIATIVIDADE E ENQUADRAMENTOS INTERPRETATIVOS EM TORNO DAS ESTATÍSTICAS DE PRODUTIVIDADE COMPARADA DOS ATORES E DAS ORGANIZAÇÕES JUDICIÁRIAS NO BRASIL	135
Marcilene Isaira Baia do Nascimento Rebecca Neaera Abers	
NOTA FINAL DOS EDITORES	147

NOTA DE APRESENTAÇÃO DOS EDITORES¹

Temos o prazer de apresentar ao público leitor esta edição especial do *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi) sobre o tema Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBEs). Este número integra a pesquisa “O que Informa as Políticas Públicas Federais: o uso e o não uso de evidências pela burocracia federal brasileira”, coordenada pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, e que envolve um esforço conjunto do Ipea, da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan) e do Institute of Development Studies (IDS). Vários dos artigos componentes desta edição são assinados por nossos parceiros de pesquisa.²

Como é esperado – e, pela natureza do Bapi –, até desejável, os artigos reunidos apresentam-se em diferentes estágios de amadurecimento, recorrendo a múltiplas estratégias metodológicas. Algumas contribuições são eminentemente teórico-conceituais, outras são estudos de caso em andamento ou finalizados, outras são explorações iniciais do campo de pesquisa, outras lançam novos olhares sobre bases de dados e agendas de pesquisa consolidadas, mas que ainda não haviam sido tomadas sob a perspectiva da produção de evidências. Desse modo, esta edição contou com a contribuição de variadas perspectivas analíticas, unificadas pelo intuito de se investigar o uso ou não de evidências em políticas públicas.

Tradicionalmente, as PPBEs são vistas como uma abordagem, um movimento, ou até mesmo um paradigma em políticas públicas, que “ajuda na tomada de decisões bem informadas em políticas, programas e projetos públicos, colocando as melhores evidências de pesquisas disponíveis no coração do desenvolvimento e implementação das políticas públicas” (Davies, 2004, p. 3). Trata-se, portanto, de um modo de conceber e praticar políticas públicas, baseado no princípio de que as evidências de pesquisas científicas devem guiar as decisões das autoridades de políticas – os chamados *policymakers*.

Não obstante a aparente singeleza da definição anterior, é grande a complexidade do assunto. A literatura mostra marcadas diferenças nas formas como as PPBEs são apropriadas entre áreas de políticas (saúde, macroeconomia, educação, justiça etc.), grupos de países (Estados Unidos, comunidade britânica, América Latina etc.), segmentos das burocracias públicas e atores sociais (*policymakers*, *policy analysts*, grupos de *advocacy*, públicos-alvo etc.), só para citar alguns planos de análise. Acompanhando essa diversidade de abordagens, o próprio conceito de evidência não pode ser restrito a um único tipo, digamos, às evidências fornecidas por pesquisas científicas. Um dos tópicos para que a literatura parece convergir é o da complexidade dos processos decisórios em políticas públicas, acarretando o fato de que as evidências científicas, conquanto importantes para informar as decisões, não são os únicos elementos a serem considerados nos contextos decisórios dos *policymakers*, contextos estes muitas vezes marcados pela urgência e pelo cálculo político.

Muito pouco ainda se tem investigado, menos ainda no Brasil, as formas como as evidências científicas interagem com outros instrumentos informativos na exuberante floresta dos contextos decisórios

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi24notaedi>

2. Os editores convidados deste Bapi agradecem a importante colaboração de Bruno Gontyjo do Couto nos trâmites e na facilitação da interlocução entre editores, autores e pareceristas.

de políticas públicas. O *policymaker* brasileiro toma suas decisões enquadrado numa moldura contextual, que delimita um pano de fundo em que se entrecruzam vários fatores de ordem epistemológica, política, histórica, cultural e institucional, entre outras. No entanto, ainda pouco sabemos sobre as feições concretas que esse pano de fundo assume em nosso país, bem como sobre a definição daquela moldura. Por isso, a complexidade dos contextos decisórios na administração pública federal brasileira e o papel das evidências aí desempenhado foram escolhidos como o motivo condutor desta edição do Bapi.

Os doze artigos que se seguem procuram ilustrar os papéis desempenhados pelas evidências nas decisões públicas, em várias áreas temáticas (saúde, governo digital, habitação, segurança pública, administração da justiça, programas sociais), nos três poderes da República e em distintos segmentos da burocracia pública (comissões parlamentares, órgãos de controle, gestores de programas, diretoria de agência reguladora etc.). A diversidade teórica e metodológica também é apreciável nos trabalhos publicados nesta edição do boletim, assim como a multiplicidade de formações, áreas de conhecimento e instituições às quais pertencem as autoras e os autores. Nesta *Nota de apresentação dos editores*, os artigos foram reunidos em quatro tópicos, a saber: *i)* fundamentos, conceitos e modelo de análise; *ii)* estudos de casos de políticas; *iii)* usos de evidências pelos órgãos de controle; e *iv)* usos de evidências pelos poderes Legislativo e Judiciário.

Fundamentos, conceitos e modelo de análise

Nossa publicação começa com o estabelecimento de um marco conceitual, teórico e metodológico. Este desafio é enfrentado por Maurício Mota Saboya Pinheiro, o autor do artigo *Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica*. O texto discute o conceito de evidência em políticas públicas e, por meio de um modelo caracterizado como moderado, faz uma crítica a uma visão tradicional da abordagem das PPBEs.

Pinheiro propõe um método de análise conceitual das evidências amparado sobre três pilares: *i)* história do conceito; *ii)* explicitação de pressupostos epistemológicos dos modelos que dão sentido ao conceito de evidência; e *iii)* explicitação dos contextos de uso e aplicação do conceito em pauta. Em seguida, propõe-se um modelo moderado – uma *via media* entre o racionalismo e o construcionismo –, procurando conciliar a complexidade do real e a racionalidade de sua explicação, bem como harmonizar o uso de evidências científicas nas políticas públicas com uma visão crítica e contextualizada desse uso. O modelo moderado mergulha suas raízes especulativas na teoria da complexidade, no realismo crítico, no pragmatismo filosófico e na filosofia do senso comum. O texto também enfatiza um pano de fundo ontológico delimitado por uma moldura contextual em que se dão as decisões dos *policymakers*. Nesse pano de fundo, fatores epistemológicos, políticos e institucionais *lato sensu* se entrelaçam inextricavelmente. Por isso, as evidências usadas na tomada de decisões em políticas públicas não podem ser definidas de maneira estreita, sem privilégio *a priori* às evidências científicas – as quais, muitas vezes, são colocadas no topo de uma hierarquia rígida de qualidade –, tampouco as ignorando por completo. Por fim, as evidências usadas em políticas públicas são concebidas como quaisquer instrumentos informativos, mobilizados pelos *policymakers* e outros atores sociais interessados, empregados nas decisões de políticas públicas, dada uma determinada moldura contextual.

O trabalho de Pinheiro se alinha com uma crescente literatura que procura, a partir de um forte embasamento teórico-filosófico, encontrar alternativas viáveis ao uso de evidências em políticas públicas e, ao mesmo tempo, evitar certas perspectivas simplistas, idealizadas ou incoerentes das PPBEs. Finalmente,

o artigo é promissor como ponto de partida para a elaboração de futuras pesquisas devotadas à construção de um sistema de governança para o uso de evidências nas políticas públicas brasileiras.

Dando seguimento a essa reflexão analítica, mas com uma preocupação mais aplicada ao caso brasileiro, o segundo artigo leva o título de *Análise de políticas públicas e uso de evidências pelas burocracias: proposta de um modelo analítico para exploração das fontes que informam as políticas públicas no caso brasileiro*. Assinado por Natália Massaco Koga, Pedro Lucas de Moura Palotti, Maricilene Isaira Baia do Nascimento e Bruno Gontyjo do Couto, o trabalho busca construir um modelo analítico capaz de orientar uma pesquisa empírica sobre o uso de evidências científicas para subsidiar as decisões de políticas públicas federais no Brasil.

A literatura percorrida pelos autores vai desde o ramo da chamada análise de política (*policy analysis*) até a da capacidade de produção de políticas (*policy capacity*), passando também pela literatura de *policy work* (trabalho na política pública). Esta última parece destacar mais o aspecto da “arte” das políticas públicas do que o seu aspecto “ciência”. Essa arte da política envolve a mobilização de um conjunto de habilidades e recursos dos produtores da política e de sua organização, habilidades essas que não se restringem à capacidade analítica, embora com esta interaja. Duas vertentes adicionais de estudos empíricos balizam a construção do modelo analítico de uso das evidências pela burocracia federal no Brasil: *i*) estudos voltados para os condicionantes do uso das evidências *stricto sensu*; e *ii*) estudos voltados para o mapeamento das fontes de informação usadas pelas burocracias. Além disso, interessados que estão num entendimento abrangente do uso do conhecimento nas políticas públicas, Koga, Palotti, Nascimento e Couto debruçam-se também sobre estudos empíricos em países que não têm sido tão influenciados por esse movimento, como os países nórdicos e anglo-saxões. Nesse sentido, algumas pesquisas para o caso brasileiro já revelaram uma participação muito importante de fontes normativas (leis, normas) e de recomendações de órgãos de controle na produção de políticas públicas federais no Brasil. Logo, não pode faltar também no modelo analítico um tratamento especial às fontes de informações normativas e técnicas. Finalmente, o modelo analítico proposto destaca três dimensões de análise: *i*) individual (escolaridade, treinamento, funções, valores etc.); *ii*) organizacional; e *iii*) relacional (comunicação e interação entre as “duas comunidades”, a acadêmica e a de burocratas).

Um aspecto importante, no que tange à construção de um modelo analítico para o estudo das PPBEs no Brasil, é que aquele deve contemplar um espectro relativamente amplo de possibilidades de usos e fontes de evidências pelos burocratas federais brasileiros, capaz de abarcar as especificidades e – por que não dizer? – as inovações do caso brasileiro. Os *polycymakers* singularizam-se por seus valores, sua cultura, sua história e seus ambientes institucionais próprios. Por isso, na construção de um modelo analítico para o Brasil, deve-se evitar o viés de fazê-lo à imagem e semelhança de algo já aplicado e consolidado em países onde prevalece o *mainstream* das PPBEs, e onde há preocupações específicas e contextualizadas de aumentar a absorção de conhecimento de pesquisas científicas em certas áreas de políticas públicas. Enfim, o modelo brasileiro não deve ser uma espécie de “camisa de força” importada que limite as possibilidades analíticas de um estudo adequado à realidade brasileira. A diversidade de fontes e perspectivas usadas por Koga, Palotti, Nascimento e Couto na construção do seu modelo analítico mostra que os autores não caíram nessa armadilha.

Avançando um pouco mais na realidade brasileira, mas ainda em sobrevoo panorâmico, encontra-se o artigo de Tatiana Lemos Sandim e Daienne Amaral Machado, o terceiro desta série, intitulado *O paradigma das políticas públicas baseadas em evidências na gestão pública brasileira*:

uma análise das publicações acadêmicas. Como a administração pública no Brasil tem incorporado elementos preconizados pela abordagem das PPBEs? Como essa abordagem se “afeiçoou” na prática da administração pública em solo nacional? Estas são perguntas de fundo que motivam a pesquisa, ainda em andamento, cujos resultados preliminares são apresentados no artigo. Este objetiva fazer uma revisão da literatura sobre a aplicação da abordagem das PPBEs no Brasil, em suas várias modalidades e áreas governamentais.

Inicialmente, o que mais salta aos olhos é que há um pequeno número de artigos que discutem a relação entre a administração pública brasileira e o uso de evidências, revelando uma produção acadêmica pouca expressiva numericamente e a ausência de análise sobre as iniciativas governamentais visando ao fomento do uso sistemático de evidências criadas nos últimos anos. No apoucado conhecimento disponível sobre as PPBEs no Brasil, destaca-se algum material produzido para as políticas de saúde. Em consonância com a linha *bridging the gap*³ da literatura internacional, a tônica aqui é a necessidade de cobrir lacunas entre o conhecimento produzido na academia e as decisões de políticas públicas, especificamente no que concerne à “tradução” da linguagem acadêmica e (...) disseminação de sua produção para alcançar gestores públicos” (p. 45). Em outras áreas de política, fora a de saúde, parece predominar uma discussão crítica sobre o uso de evidências nas políticas públicas, sobretudo inspirada por uma visão construcionista⁴ da realidade social.

Ressalta-se, na revisão bibliográfica feita por Sandim e Machado, a complexidade do processo de tomada de decisões em políticas públicas, em que se chocam diversas forças sociais representadas por *stakeholders* públicos ou de fora do Estado. Nesse diapasão, hierarquias rígidas de evidências são problematizadas e o risco de se reificarem as evidências quantitativas é denunciado (Campos, Onocko-Campos e Barrio, 2013). A visão da ciência como uma narrativa apartada da política é rejeitada, assim como se destaca a importância da visão dos gestores sobre o papel das evidências científicas como elementos justificadores, no nível da persuasão pública, de certas medidas de políticas (Carneiro e Danton, 2012). Portanto, com a possível exceção de trabalhos relativos à área de saúde, a maior parte da reflexão produzida no país sobre as PPBEs parece ser de crítica a essa abordagem, ou, pelo menos, a uma visão tradicional dela, a qual propugna um uso mais intenso e instrumental das evidências científicas, como uma forma de melhoria da qualidade das decisões em todas as áreas de políticas públicas.

Estudos de casos de políticas

A partir do quarto artigo, *Uso de evidências científicas na avaliação da incorporação de tecnologias em saúde no SUS: uma análise preliminar*, escrito por Fabiola Sulpino Vieira, Luciana Mendes Santos Servo e Sergio Francisco Piola, inicia-se uma série de estudos de casos que pretendem lançar luz sobre vários aspectos do uso das evidências nas multifacetadas situações em que os agentes públicos na administração federal brasileira tomam suas decisões.

Nesse artigo, com base em uma amostra de decisões da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec), analisa-se a qualidade das evidências usadas na avaliação de intervenções terapêuticas. Constata-se que a maioria das decisões foi informada por evidências científicas que indicam nível de confiança de moderado a alto no efeito estimado dessas intervenções.

3. Isto é, a preocupação de “abrir caminho” ou “cobrir a lacuna” entre os produtores de evidências científicas (acadêmicos, técnicos de pesquisa etc.) e os usuários dessas evidências nas políticas públicas.

4. Em termos gerais, o construcionismo reza que toda a realidade humano-social é “construída” cultural, histórica e socialmente. Isso inclui realidades como línguas, religiões, leis, normas sociais, valores, moral, sexualidade, ideias etc.

Entretanto, houve decisões favoráveis à incorporação da tecnologia avaliada com base em evidências consideradas insuficientes, o que revela que nem sempre é mantido um maior rigor quanto à qualidade das evidências. Por exemplo, verificam-se marcadas diferenças entre a qualidade das evidências usadas na avaliação de medicamentos para tratamento da atrofia muscular espinhal (qualidade mais baixa, com apenas um ensaio clínico randomizado – ECR) e da esclerose múltipla (mais alta, com cinco ECRs e uma revisão sistemática). O estudo também apura que as decisões da Conitec são sensíveis a consultas públicas e decisões judiciais, como nos casos da adoção do medicamento Certolizumabe Pegol (CZP) para o tratamento da artrite psoriática e das insulinas análogas para o tratamento da diabetes. Constatou-se também que as evidências econômicas (análises de custo-efetividade etc.) não são determinantes para as decisões da comissão, a despeito de esse tipo de evidência estar previsto em lei e nas suas normas internas, e ter algum peso no subsídio às decisões da Conitec (como no caso da adoção do CZP). Por fim, Vieira, Servo e Piola (p. 55) concluem:

houve avanços importantes quanto às ATS [avaliação de tecnologias em saúde] no SUS [Sistema Único de Saúde] nos últimos anos. Entretanto, ainda se observam desconformidades significativas quanto às práticas recomendadas para um processo de ATS robusto e confiável, conforme sinaliza a presente análise realizada sobre o nível das evidências.

Portanto, Vieira, Servo e Piola constataam “desconformidades” em parte das decisões da Conitec, no que se refere à regulamentação interna dessa comissão, em termos de qualidade das evidências utilizadas. “Evidências” aqui significam “evidências científicas”, que são aquelas produzidas por métodos sistemáticos e replicáveis. Na maior parte da literatura sobre políticas de saúde, à qual pertence o artigo, as revisões sistemáticas de ECRs ocupam, especialmente no caso de medicamentos, o topo da hierarquia de qualidade, seguidos pelos ECRs. De um nível de qualidade baixo ou muito baixo, são considerados, por exemplo, estudos observacionais ou estudos de casos. Entretanto, para alguns tipos de intervenções, como medicamentos utilizados no tratamento de doenças raras ou de intoxicações, é praticamente impossível a realização de ECRs. Por isso, toleram-se – e até certo ponto justificam-se – decisões de políticas baseadas em evidências de “menor qualidade”. Por fim, os autores recomendam futuros estudos que possam incorporar na análise outros fatores que impactam o nível de evidências no processo de ATS, como a cooptação de membros da comissão ou *policymakers* da saúde por agentes do complexo econômico-industrial.

Ainda contemplando a área da saúde, Milena Karla Soares é autora do quinto artigo desta edição do Bapi. O trabalho intitula-se *Ignorância e políticas públicas: a regulação de cannabis medicinal no Brasil*. O estudo versa especificamente sobre a regulação, pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), do cultivo e uso medicinal da *cannabis*. A autora analisou seis votos de diretores da Anvisa a respeito de questões específicas envolvendo a regulação do uso terapêutico da *cannabis* em solo nacional. As questões foram as seguintes: *i*) a *cannabis* apresenta propriedades terapêuticas?; *ii*) os produtos importados à base de *cannabis* apresentam segurança, eficácia e *qualidade*?; *iii*) a Anvisa tem competência para regular o plantio da *cannabis*?; e *iv*) a regulação do plantio reduzirá o custo dos medicamentos à base de *cannabis*? O artigo conclui pela recomendação do aprofundamento do debate técnico, ao menos na questão da regulação do plantio. Ademais, o “mapeamento dos pontos de ignorância relevantes, [a] reflexão sobre quais ignorâncias são superáveis, e [a] pactuação de critérios para aceitação de conhecimento como válido” (p. 66) seriam elementos de uma gestão ou governança do conhecimento (ou ignorância), que pudesse ao menos mitigar as “consequências imprevistas” decorrentes dos (ultimamente frequentes) “atropelos” das decisões da Anvisa por decisões judiciais.

A perspectiva do trabalho de Soares é *sui generis*, pois trata não diretamente do uso de evidências, mas, por assim dizer, do “reverso da medalha”: o papel da ignorância, definida pela autora como “ausência de conhecimento” nas decisões da política pública em questão. Pelo menos desde Sócrates, sabe-se que quanto mais alguém acumula conhecimento, mais tem consciência da própria ignorância, pois, em qualquer área do saber e, em particular, no processo de decisão pública, o fluxo de novas perguntas tende a ultrapassar o estoque de coisas sabidas. Nesse sentido, a autora argumenta que “a ignorância pode ser um fator tão decisivo quanto o conhecimento nas políticas públicas” (p. 57). Quem sabe, as situações de relativa ignorância sejam até mais numerosas nas políticas públicas do que aquelas em que predomina o conhecimento, seja este pautado por evidências científicas ou, pelo menos, por informações confiáveis. Portanto, não surpreende o fato de que “atores podem fazer uso estratégico da ignorância para promover interesses, bem como manter ou subverter o ordenamento sociopolítico” (McGoey, 2012).

O texto de Soares aborda questões interessantes e que estão no coração do processo decisório dos *policymakers*, pois mostra que os instrumentos de decisão podem ser tanto as informações quanto a ausência delas (ignorância). No caso em questão, as primeiras podem incluir conhecimentos e evidências científicos, mas não apenas desse tipo – haja vista que a ignorância sobre os efeitos terapêuticos da *cannabis* foi relativizada por um diretor da Anvisa, que alegou a existência de conhecimento não científico, produzido por usuários isolados, acerca desse potencial terapêutico. A análise de uma amostra de votos dos diretores da Anvisa, acerca de seus processos deliberativos em torno de questões sobre a regulação do uso, cultivo, comercialização etc. da *cannabis* para fins medicinais, mostra que, assim como o conhecimento científico, a ignorância também pode suscitar posicionamentos e ações divergentes da parte de um único corpo deliberativo. As lacunas de conhecimento muitas vezes são preenchidas pelas crenças, valores e princípios dos atores, motivando certas deliberações – por exemplo, na questão sobre a existência de propriedades terapêuticas da *cannabis*. A própria existência ou não de conhecimento sobre uma questão, se esse conhecimento não for consensual e assentado entre os atores, pode ser motivo de divergência entre os membros do corpo deliberativo, dadas as suas diversas visões de mundo prévias. Um exemplo disso ocorre na questão sobre o impacto da regulação no custo de produção dos medicamentos à base de *cannabis*, visto quase como autoevidente por um diretor da Anvisa, ao passo que outros declararam ignorância sobre essa questão.

Diz-se, com frequência, que há muitos fatores que afetam as decisões dos *policymakers* para além das evidências (científicas ou não), e que estes têm de decidir num reduzido arco temporal, premidos pela urgência de certas questões, independentemente de haver informações de qualidade que sustentem essas decisões. Ora, nesse artigo, a autora traz mais um complicador a esse quadro: a própria ignorância pode ser um fator motivador de decisões, e um elemento passível de instrumentalização no complicado “jogo de xadrez” do poder político de que tomam parte os *stakeholders* de uma política pública.

Deixando a saúde, mas ainda na grande área da política social, Natália Massaco Koga, Rafael Viana e Ivan da Costa Marques assinam o sexto artigo desta edição, que leva o título de *Usos e significados do Cadastro Único para os programas sociais federais: fonte de evidências técnico-instrumentais ou retratos técnico-político-sociais?* Os autores investigam, via entrevistas, os “usos, sentidos e valores” do Cadastro Único (CadÚnico), como instrumento informativo de programas sociais federais, sob a óptica dos gestores desses programas. Analisam-se os múltiplos usos do CadÚnico, bem como as mudanças de perspectivas e significados para a ação pública de combate à pobreza, trazidas por esse instrumento.

Além de seus usos meramente instrumentais, como fonte de evidências para o apoio às decisões das políticas sociais, o Cadúnico também se presta a usos que interagem com a própria semântica da linguagem sobre a pobreza. O trabalho de Koga, Viana e Marques mostra que novos significados nessa área são construídos interativamente, a partir de processos e rotinas internos ao cadastro, como a operacionalização de critérios de inclusão, cruzamento de bases de dados e outros. Nesse sentido, esse instrumento teria servido para estabilizar “conceitos fulcrais para a implementação das políticas sociais como pobreza, renda, família, domicílio” (p. 74). A multiplicidade de seus usos conduz a vários resultados, alguns intencionais ou desejáveis, como o fornecimento de evidências para os gestores defenderem os “interesses do programa”, uma melhor compreensão da realidade das famílias cadastradas, a iluminação de novas questões sociais, mas outros muitas vezes não previstos ou mesmo percebidos, como a estigmatização da pobreza, a disseminação da lógica da desconfiança e controle e o aumento do distanciamento entre Estado e cidadão. Os autores concluem que o instrumento precisa ter o seu processo aperfeiçoado, introduzindo um uso que ainda se encontra praticamente ausente: a voz dos próprios inscritos do cadastro.

Nesse artigo, Koga, Viana e Marques destacam que o uso do Cadúnico não é neutro do ponto de vista dos significados e valores das ações públicas na área dos programas sociais. Em outras palavras, entre os múltiplos usos do cadastro, encontra-se um conjunto que acarreta a construção, estabilização e modificação de conceitos usados em diversas narrativas, tanto de *policymakers* quanto de outros atores sociais. Interessante notar que essa reconstrução semântica pode se dar em meio a um processo de operacionalização do próprio instrumento que, em suas rotinas de cruzamento de bases de dados, delimitação de critérios de inclusão e outras decisões operacionais, acaba por “fixar” o âmbito de aplicação de certos conceitos-chave aos programas sociais (pobreza, família e outros). Esse processo contínuo de construção e reconstrução conceitual – que em parte se materializa num conjunto de decisões analíticas, operacionais e gerenciais dos burocratas – reflete, em algum grau e, de certa forma, disputas entre atores sociais. Assim, o Cadúnico é, ao mesmo tempo, um instrumento técnico-informativo que serve aos *policymakers* para a tomada de decisões de políticas sociais e um instrumento político *lato sensu*, usado por vários atores sociais na construção de seus conceitos, significados, narrativas e identidades.

Pedro Lucas de Moura Palotti, Fernando de Barros Filgueiras e Maricilene Isaira Baia do Nascimento são autores do sétimo artigo, *Policy design e múltiplas evidências: proposta analítica da dinâmica da política de transformação digital dos serviços públicos da administração pública federal brasileira*. Os autores buscam construir um quadro analítico para o uso de evidências, aplicável ao projeto de uma política de transformação digital nos serviços públicos federais brasileiros. Essa política visa automatizar a entrega, pelo governo federal, de certos serviços públicos a cidadãos e empresas, disponibilizando-lhes um conjunto de ferramentas digitais capazes de “aprendizado” (*machine learning*). Com isso, a política visa não só aumentar a prestação de serviços, mas também melhorar sua qualidade. Nesse sentido, a política de transformação digital pretende revolucionar a estrutura de governança dos serviços públicos.

Por sua vez, o uso de múltiplas evidências (conhecimentos e informações) justifica-se pela complexidade da política de transformação digital, a qual envolve muitos atores, processos, instrumentos e interpretações de várias ordens. Trata-se de uma multiplicidade de fontes, tipos e usos de evidências, bem como de seus papéis nas narrativas dos atores, em diferentes etapas do processo de política. As diversas interpretações dos *stakeholders* sobre o que significa uma política de transformação digital para os serviços públicos estão frequentemente em disputa.

Usos de evidências pelos órgãos de controle

Adentrando a área das atividades e políticas de controle, Marlos Moreira dos Santos, Bianca Alves Silveira e Eliane Ferreira da Rocha são os autores do oitavo artigo, *Cartão Reforma: avaliação de políticas públicas através de evidências*. O texto avalia o uso de evidências da parte dos auditores ou consultores da Controladoria-Geral da União (CGU), em seu trabalho de avaliação do Programa Cartão Reforma, especificamente no problema do *deficit* habitacional qualitativo. Não se trata de uma avaliação direta do programa, mas de uma espécie de meta-avaliação, sob a ótica dos processos de trabalho da CGU.

Santos, Silveira e Rocha narram uma divergência de entendimento entre a CGU e os gestores do programa em pauta a respeito da importância relativa de certos componentes do *deficit* habitacional e da consequente alocação de recursos do programa a esses componentes. Apoiados sobre evidências de pesquisas da Fundação João Pinheiro (FJP) – que apontava a importância crucial do item “esgotamento sanitário” para o *deficit* habitacional –, a CGU contesta a decisão dos gestores do Cartão Reforma de destinarem metade dos recursos do programa ao item “conclusão habitacional”. Os gestores, por sua vez, apoiam sua decisão em evidência fornecida pela própria FJP, que endossa a importância da depreciação das habitações como um dos fatores da inadequação domiciliar, problema que deveria ser atacado com recursos destinados à execução de serviços de alvenaria, revestimentos, piso, pintura, entre outros serviços (item “conclusão habitacional”). O contra-argumento da CGU é que a depreciação habitacional não é mensurada e, por isso, não teria sua eventual redução computada nos índices de *deficit* habitacional qualitativo dos órgãos oficiais (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e Secretaria Nacional da Habitação – SNH), frustrando assim o cumprimento das metas do programa. Além disso, nessas condições, a alocação de recursos proposta pelo gestor não atenderia a uma rigorosa análise custo-benefício.

A controvérsia entre a CGU e o gestor do Programa Cartão Reforma ilustra um embate de visões e de interesses que não se restringe a divergências técnicas entre este ou aquele índice de *deficit* habitacional, esta ou aquela metodologia. Embora o gestor procurasse argumentar tecnicamente, baseando seu posicionamento em evidências aduzidas por uma fonte reconhecida por sua confiabilidade técnica (FJP), a CGU aponta deficiências metodológicas que desqualificam em parte a argumentação do gestor. Contudo, sob a superfície deste embate técnico, escondem-se disputas econômicas e políticas entre uma ampla gama de outros atores (os “parceiros”, tais como empreiteiros, governadores, membros da sociedade civil etc.) interessados no Programa Cartão Reforma. Nesse sentido, uma conclusão importante do artigo de Santos, Silveira e Rocha (p. 100) é que

a adesão de parceiros, identificada no apoio e reforço dos parlamentares na elaboração da Lei do Cartão Reforma incorpora à narrativa política o uso de evidências, mas numa perspectiva distinta daquela da burocracia. Isso porque nem toda evidência é considerada para afetar o desenho da política. [Ou seja, há] (...) uma hierarquia de evidências que podem ser mais ou menos manipuladas conforme (...) [a] narrativa mais adequada para convencimento do público.

Portanto, nesse artigo, temos mais um exemplo de como o contexto decisório do *policymaker*, interagindo com outros *stakeholders* da política, pode afetar o uso das evidências. O estudo sugere que, no caso do Cartão Reforma, houve um uso seletivo e estratégico das evidências de pesquisas, em favor de uma narrativa e decisões que acomodassem os interesses dos parceiros da política em questão. Não cabe fazer juízos de valor sobre qual perspectiva (CGU ou gestor) é a mais correta; apenas se quer aqui destacar as disparidades nas perspectivas de uso das evidências, bem como nas formas de governança das evidências entre dois diferentes e relevantes atores.

Complementando o exemplo de usos possíveis das evidências pela CGU na tomada de decisões, figura o nono artigo deste boletim, *Audidores internos da Controladoria-Geral da União: como atuam e que informações utilizam*, assinado por Tiago Chaves Oliveira e Wagner Brignol Menke. Como as preferências internas dos auditores da CGU, de caráter didático ou repressivo, se refletem no uso que estes fazem das evidências em suas auditorias? Esta é a pergunta central do artigo, que se serve de um *survey* e de entrevistas com aqueles auditores. Os principais resultados do trabalho podem ser elencados como segue: *i)* auditores com maior preferência por apurações, isto é, com atuação mais repressiva, preferem a utilização de leis, decretos e normas, assim como fazem maior uso de dados governamentais; *ii)* artigos científicos são considerados de menor relevância aos auditores e, quando aplicáveis, têm maior uso como inspiração metodológica ou confirmação externa de dados; e *iii)* a seleção do tipo de fonte de informação a ser utilizada pelos auditores depende da maturidade da instituição e do setor avaliado. Os auditores entendem que, naquelas áreas com maior maturidade, há mais informações disponíveis, e nas com menor maturidade, devem se basear em normativos e informações fornecidas pela própria gestão, uma vez que há escassez de fontes disponível.

O estudo de Oliveira e Menke revela várias especificidades interessantes do uso das informações por auditores da CGU, entre elas, algumas já detectadas em outras pesquisas mais abrangentes sobre a burocracia brasileira (Enap, 2018) – por exemplo, um uso mais amplo de informações normativas do que de resultados de pesquisas científicas. No caso dos auditores da CGU, um argumento é esboçado para justificar o relativamente baixo emprego de evidências científicas: a existência, em estudos acadêmicos, de vieses que poderiam comprometer a objetividade das auditorias. Requer-se um aprofundamento desse argumento, relacionando-o com o *ethos* profissional e com a cultura organizacional dos auditores da CGU.

Usos de evidências pelos poderes Legislativo e Judiciário

Heterogeneidade de preferências e o uso de evidências na Câmara dos Deputados é o décimo artigo desta edição do Bapi, escrito por Acir Almeida, e que inaugura um conjunto de análises inéditas da perspectiva do Poder Legislativo. O texto procura lançar luz sobre o uso “estratégico” de evidências nas tomadas de decisões em políticas públicas, em sua fase legislativa. Para isso, o autor lança mão de certa literatura sobre economia da informação. Ele parte da proposição teórica de que “a qualidade da informação que embasa a recomendação da comissão [parlamentar] deve ser crescente na heterogeneidade das preferências” (p. 117) e procura testar essa hipótese para as comissões da Câmara dos Deputados.

O critério usado por Almeida para mensurar a qualidade das informações usadas nos pareceres das comissões baseia-se na “verificabilidade da informação a respeito dos resultados esperados da política proposta” (p. 119), sendo a informação mais “verificável” aquela obtida de forma mais sistemática, exata e estatisticamente testada. Assim, o autor classifica os tipos de informações usadas numa escala que vai de “muito baixa” (opinião pessoal) até “muito alta” (estudos sistemáticos de natureza causal). Essa classificação reflete, de alguma forma, a hierarquia clássica das evidências, adotada pela perspectiva tradicional das PPBEs.

Na amostra de pareceres analisada, que não pode ser generalizada, pois não é representativa, a maioria esmagadora das informações usada é de qualidade *baixa* ou *muito baixa* (79,1%), e apenas 12,8% são de qualidade *alta* ou *muito alta*. Finalmente, dois pontos são dignos de nota nas conclusões do artigo de Almeida: *i)* a heterogeneidade das preferências e os conflitos de interesses políticos na Câmara não são necessariamente incompatíveis com decisões “bem informadas”, isto é, com o uso de informações de boa qualidade nessas decisões; e *ii)* há uma relação entre a maneira como se organiza o contexto decisório e

a qualidade das informações utilizadas, de modo que “a correta identificação das condições e incentivos que favorecem o uso da melhor evidência disponível requer que se compreenda melhor como funciona o processo decisório – sua organização, atores relevantes e motivações – e qual o papel da informação para os tomadores de decisão” (p. 123).

O interessante trabalho de Almeida abre uma oportunidade de diálogo entre a abordagem das PPBEs e a teoria econômica da informação. Além disso, sugere, em algum grau, uma relação empírica entre o contexto decisório e a qualidade das evidências usadas nas decisões de políticas públicas, sendo que essa qualidade pode ser, em tese, melhorada com alterações nas condições do processo decisório, inclusive, quando há maior conflito de interesses. Este último item, que pode constar numa agenda de futuras pesquisas sobre o tema, aponta para um elemento central do “modelo moderado”, defendido no primeiro artigo desta edição: a moldura contextual no interior da qual se dão as decisões dos *policymakers*. A definição dessa moldura, a especificação dos fatores que compõem o seu pano de fundo ontológico e a estrutura da decisão do agente são exemplos de questões em aberto no estudo geral das PPBEs, mas que devem ser enfrentadas, a fim de se chegar a visões mais realistas do uso das evidências em políticas públicas.

Ainda no plano de análise dos usos de evidências pelo Legislativo brasileiro, Helder Ferreira assina o trabalho *Análise de qualidade de evidências científicas utilizadas em política pública: aplicação a documentos relativos à tramitação do PL nº 3.722/2012, que flexibiliza o controle de armas de fogo*, o décimo primeiro desta série. O artigo procura avaliar a qualidade de evidências científicas utilizadas em documentos relativos à tramitação do PL nº 3.722/2012, que “disciplina as normas sobre aquisição, posse, porte e circulação de armas de fogo e munições” (Brasil, 2012). Adota-se um conceito restritivo de evidência, igualando-o ao de evidência científica, e aplica-se, no exame da justificação apresentada no PL original, substitutivos e em votos em separado, uma adaptação da metodologia proposta por Lee *et al.* (2017) para revisão sistemática e avaliação da qualidade de evidências justamente para o contexto de políticas de controle de armas.

A regulamentação da aquisição, posse, porte e circulação de armas de fogo e munições pelo cidadão comum é um exemplo daquelas “questões perversas” (*wicked issues*), das quais já falavam Rittel e Webber (1973). Carregados de emoções, valores, princípios morais e ideologias, os debates públicos envolvendo questões deste tipo tendem a ser altamente polarizados politicamente e não parecem passíveis de resolução exclusivamente por meio de evidências científicas. Algumas vezes, ao contrário, tais evidências até acirram as contendas em torno desses assuntos. Dito isto, o artigo de Ferreira tem o mérito de contribuir para o debate sobre a qualidade das evidências, ao operacionalizar uma metodologia que busca diferenciar melhores de piores evidências científicas, ou de evidências insuficientes, em um contexto de política pública.

Finalmente, como único representante de uma análise do uso de evidências nas políticas do Poder Judiciário, encontra-se o décimo segundo artigo, que é o trabalho de Maricilene Isaira Baia do Nascimento e Rebecca Neaera Abers intitulado “*Sempre haverá o melhor e o pior*”: *controvérsias, criatividade e enquadramentos interpretativos em torno das estatísticas de produtividade comparada dos atores e das organizações judiciárias no Brasil*. A partir de um estudo sobre a política de estatísticas de produtividade dos atores e organizações judiciárias no Brasil, as autoras procuram mostrar que as evidências científicas podem revelar sua natureza política quando se trata de definir autoidentidades e propósitos dos atores envolvidos. Pressupõe-se que são os atores que interpretam e atribuem significados às fontes, aos usos, aos métodos, às técnicas etc. de obtenção de evidências (científicas e outras) para as políticas públicas. Além

disso, as relações de poder entre os atores acarretam reinterpretações das evidências científicas (seus usos, métodos etc.), reconfigurando estruturalmente o significado e o simbolismo dessas evidências.

Um dos focos dessa reinterpretação é o Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus), baseado na metodologia *data envelopment analysis* (DEA) (uma verdadeira inovação na área das políticas judiciárias domésticas), e que visava ser um instrumento de obtenção de evidências científicas para a mudança comportamental dos atores e organizações judiciários no Brasil. A análise de Nascimento e Abers procura mostrar que os atores constroem discursos criativamente estratégicos para contornar os desconfortos institucionais que tais indicadores de produtividade comparada, via IPC-Jus, podem gerar.

Não obstante as altas expectativas do IPC-Jus em mudar o comportamento dos atores e das organizações judiciárias nacionais, induzindo o sistema como um todo a um melhor desempenho, o uso deste índice, até o momento, parece não ter gerado os resultados esperados. Como todos os instrumentos analíticos de natureza matemática e estatística, o IPC-Jus reflete uma tensão fundamental, a saber: trata os atores, as pessoas e as organizações reais como membros de conjuntos abstratos, desprovidos de particularidades, história, identidades. Trata-se da velha tensão entre o geral e o particular, entre o abstrato e o concreto. Quando subsumidos em modelos estatísticos, os atores particulares têm desconsideradas muitas de suas informações (auto)definidoras. Aproveitando o *gap* gerado nessa tensão, os atores reinterpretam os próprios instrumentos estatísticos e o uso destes, visando apoiar certas narrativas em torno de identidades e propósitos desses atores, com o intuito final de promover seus interesses nas disputas de poder. Esse movimento reinterpretaivo é chamado de “criatividade política” pelas autoras Nascimento e Abers. Logo, se é verdade que, em políticas públicas, as estatísticas – e, de modo mais geral, as evidências científicas – “jamais falam por si mesmas” (Pawson, 2002), então é por meio da criatividade política que as informações ganham novos e inusitados significados no jogo de poder argumentativo (retórico) que se desenrola nos processos de políticas públicas.

Com isso, os editores agradecem ao público leitor, às autoras e aos autores, aos avaliadores e a toda a equipe do Bapi. Afinal, a comunidade Bapi é a responsável pelo sucesso desta publicação, nesses dez anos que se seguem à criação da Diest/Ipea, sendo o boletim um veículo de divulgação dos resultados das pesquisas desenvolvidas nessa diretoria.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.722/2012**. Disciplina as normas sobre aquisição, posse, porte e circulação de armas de fogo e munições, cominando penalidades e dando providências correlatas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

CAMPOS, G. W. de S.; ONOCKO-CAMPOS, R. T.; BARRIO, L. R. del. Políticas e práticas em saúde mental: as evidências em questão. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 10, p. 2.797-2.805, out. 2013.

CARNEIRO, M. J.; DANTON, T. Agricultura e biodiversidade nas ciências sociais brasileiras: alimentando a comunicação entre ciência e políticas públicas. **Sociologias**, v. 14, n. 30, p. 252-289, maio 2012.

DAVIES, P. **Is evidence-based government possible?** London: Jerry Lee Lecture, 2004.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Capacidades estatais para produção de políticas públicas**: resultados do *survey* sobre serviço civil no Brasil. Brasília: Enap, 2018.

LEE, L. *et al.* Firearms laws and firearm homicides: a systematic review. **Jama Internal Medicine**, p. 106-199, 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/310317015_Firearm_Laws_and_Firearm_Homicides_A_Systematic_Review>. Acesso em: 1º dez. 2019.

MCGOEY, L. Strategic unknowns: towards a sociology of ignorance. **Economy and Society**, v. 41, n. 1, p. 1-16, 2012.

PAWSON, R. Evidence-based policy: in search of a method. **Evaluation**, v. 8, n. 2, p. 157-181, 2002.

RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PETTICREW, M.; ROBERTS, H. **Systematic reviews in the social sciences**: a practical guide. Malden: Blackwell Publishing, 2006.

POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS: UMA AVALIAÇÃO CRÍTICA¹

Maurício Mota Saboya Pinheiro²

There is nothing a government hates more than to be well-informed; for it makes the process of arriving at decisions much more complicated and difficult.

John Maynard Keynes

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é elucidar o conceito de evidência, que está no centro da abordagem das políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs). Uma caracterização tradicional de PPBEs prescreve que “iniciativas de políticas devem ser apoiadas por evidências de pesquisas e as políticas apresentadas em bases tentativas devem ser avaliadas do modo mais rigoroso possível” (Plewis, 2000, p. 96). Ou ainda: PPBEs são uma abordagem que “ajuda na tomada de decisões bem informadas em políticas, programas e projetos públicos, colocando as melhores evidências de pesquisas disponíveis no coração do desenvolvimento e implementação das políticas públicas” (Davies, 2004, p. 3). Em ambas as citações, as evidências são referidas como científicas, de caráter empírico, na área de política em questão.³

Outras conceituações procuram ampliar o âmbito de aplicação das PPBEs ao conjunto das políticas públicas. Por exemplo, Nutley (2003, p. 4) caracteriza essa abordagem como “um processo em que a evidência [científica] pode e deve competir com outras formas de conhecimento e outros interesses” na tomada de decisões dos agentes das políticas públicas. Contudo, a abertura para “outras formas de conhecimentos e interesses” agrava os problemas conceituais. Já que não estamos falando apenas de evidências científicas, como se definiriam, então, as informações usadas nas ações e decisões de *policymakers* e outros atores interessados (*stakeholders*)? Esta pergunta resume o problema deste artigo.

Ao tentarem conceituar evidência, os estudos em geral “ou se limitam a contextos bem específicos, ou propõem caracterizações muito gerais” (Pinheiro, 2020, p. 33). Por isso o problema conceitual persiste, levando vários autores (por exemplo, Oliver *et al.*, 2014) a demandarem uma definição clara de “evidência”, como uma espécie de propedêutica ao estudo das PPBEs. Porém, há razões para crer que essa estratégia seja equivocada, pois o conceito de evidência é intrinsecamente vago e multidimensional,

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi24art1>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. Neste artigo, entendemos por evidências científicas os conhecimentos produzidos a partir de métodos sistematizados e reprodutíveis, podendo abranger os seguintes itens (lista não exaustiva): *i*) identificação precisa de um problema de pesquisa, com variáveis dependentes e independentes bem delimitadas; *ii*) revisão da literatura acadêmica sobre o assunto; *iii*) coleta sistemática de dados e informações; *iv*) tratamento dos dados e informações com métodos quantitativos ou qualitativos rigorosos; *v*) discussão detalhada dos resultados; *vi*) publicação dos resultados em periódicos científicos; e *vii*) publicação em periódicos de universidades ou institutos de pesquisa.

não se prestando a uma definição exata.⁴ Isso ocorre porque o conceito se aplica naturalmente a coisas pertencentes a ontologias muito distintas (fatos do mundo, fenômenos psicológicos, regras de linguagem etc.). Sem embargo, isso não significa que ele seja inalisável de um ponto de vista racional, tampouco que seja inútil para as políticas públicas. Significa apenas que a análise do conceito de evidência carece de um método, com base em critérios moderados, razoáveis e pragmáticos.

A fim de cobrir, ao menos em parte, a lacuna metodológica apontada no parágrafo anterior, este texto se divide em cinco seções, contando com esta introdução e as considerações finais. A seção 2 propõe um método de elucidação para o conceito de evidência. A seção 3 explicita os pressupostos epistemológicos de um modelo (dito “moderado”) acerca dos processos decisórios dos atores envolvidos em políticas públicas. Por fim, a seção 4 provê uma visão panorâmica da estrutura da ação (decisão) dos referidos atores e delimita o pano de fundo dessa ação numa moldura contextual.

2 MÉTODO DE ELUCIDAÇÃO CONCEITUAL

Na literatura especializada, não há uma caracterização sistemática das evidências usadas em políticas públicas. Tampouco parece haver qualquer convergência em relação a tipos, usos, fins, estruturas, enfim, as formas mais básicas da suposta realidade designada pelo termo “evidência”. Diante disso, propõe-se um método de clarificação conceitual com os seguintes passos: *i*) mostrar a evolução histórica do conceito de evidência, na abordagem das PPBEs; *ii*) articular os pressupostos epistemológicos dessa abordagem; e *iii*) fornecer uma visão panorâmica do “terreno conceitual” das evidências, com ênfase em seus contextos de uso em políticas públicas.

A importância da história para a análise de um conceito repousa simplesmente em que ele é usado no espaço e no tempo. O desdobramento histórico da aplicação de um conceito revela, portanto, aspectos importantes deste. Por isso, a recuperação histórica das PPBEs, ainda que de forma aproximativa e incompleta, é um passo importante no esclarecimento do conceito de evidência.

Como abordagem teórica, as PPBEs floresceram em fins dos anos 1990, no Reino Unido, com a subida ao poder do Partido Trabalhista e do gabinete chefiado por Tony Blair.⁵ Não obstante, as condições de seu surgimento histórico incluem vários outros fenômenos e processos, tais como: *i*) o desenvolvimento das disciplinas e práticas de análise, avaliação e monitoramento de políticas públicas, nos Estados Unidos, a partir dos anos 1950;⁶ *ii*) a chamada revolução da informática

4. “Um termo é vago quando possui vários significados que têm tantas coisas em comum, que é difícil separá-los” (Strunz, 2012, p. 12). Por sua vez, por “multidimensionalidade”, entende-se aqui a característica de que os vários e indefinidamente numerosos aspectos do conceito não se prestam a uma única “métrica” ou “sistema de coordenadas” em que suas regras de aplicação possam ser usadas. Por exemplo, pode-se dizer que a linguagem por meio da qual se expressam fatos, fenômenos e processos físicos não está no mesmo espaço lógico da linguagem “mentalista”, usada para descrever estados mentais privados. Portanto, o conceito de linguagem seria multidimensional, no sentido dado neste artigo. Pode-se dizer também que o conceito de felicidade humana é multidimensional, pois os inúmeros aspectos que podem caracterizar uma pessoa feliz (renda, autoestima, educação, saúde, proteção social, convivência comunitária e familiar etc.) só podem ser avaliados com base em múltiplos critérios e “escalas”. Sobre esses conceitos, ver Pinheiro (2020, p. 8).

5. Ver o documento oficial intitulado *Modernising government* (United Kingdom, 1999), que pode ser considerado o “manifesto fundador” da moderna abordagem das PPBEs.

6. Shadish Junior, Cook e Leviton (1995, p. 22) detectam um desenvolvimento das teorias e práticas de avaliação de programas sociais nos Estados Unidos a partir dos anos 1960, quando um aumento sem precedentes dos gastos públicos com programas de combate à pobreza – sobretudo nas áreas de educação, renda mínima, habitação, saúde e justiça criminal – gerou uma demanda de vários setores sociais e políticos para a avaliação desses programas. Consequentemente, tiveram de ser desenvolvidos novos métodos, carreiras profissionais, fontes de informação, instrumentos, técnicas e teorias voltadas para a avaliação de programas públicos. Por sua vez, Worthen, Fitzpatrick e Sanders (2004, p. 64) mencionam o papel pioneiro da Lei Educacional de Defesa Nacional, de 1958, como fomentadora de uma grande onda de avaliação de programas educacionais nos Estados Unidos.

(anos 1980), que colocou à disposição dos *policymakers* uma enorme massa de informações com potencial de uso nas políticas públicas; *iii*) a filosofia do *new public management* (NPM) (anos 1980), cujos princípios enfatizavam, entre outras coisas, a eficiência, a relação custo-benefício, o foco na entrega de serviços públicos ao cidadão-contribuinte-usuário, a fixação de metas, o controle, monitoramento e acompanhamento de desempenhos e resultados; e *iv*) o movimento da medicina baseada em evidências (MBE), que floresceu com vigor em solo norte-americano em princípios dos anos 1980. A MBE preconizava a tomada de decisões médicas com base em resultados de pesquisas científicas. Com o seu sucesso na melhoria da saúde humana, a MBE passa a ser uma espécie de modelo inspirador para as PPBEs.

Com o concurso dos fatores históricos citados no parágrafo anterior, as evidências científicas em políticas públicas são cada vez mais assumidas como instrumentos de racionalização de processos decisórios em políticas públicas. Esse significado, contudo, não se separa de certo valor ideológico, em geral implícito nos pronunciamentos oficiais e documentos históricos.⁷ Do ponto de vista ideológico, a defesa do uso de evidências na política é, entre outras coisas, uma tentativa de legitimação da plataforma do governo Tony Blair frente ao eleitorado e um instrumento a mais nas lutas pelo poder político de certos segmentos da burocracia pública britânica.

O segundo passo da construção do nosso método de análise consiste na explicitação dos pressupostos epistemológicos dos modelos subjacentes às PPBEs. Tais pressupostos dizem respeito à natureza, à estrutura e ao funcionamento dos processos genericamente “sociais” que subjazem às políticas públicas. Cientistas sociais em geral (economistas, cientistas políticos etc.) e *policymakers* servem-se de modelos através dos quais se “enxergam”, concebem e interpretam as políticas públicas. Com este artifício, seremos capazes de descrever de forma estilizada o processo decisório de um *policymaker* e o papel das evidências nesse processo.

Este segundo passo metodológico se conecta ao primeiro (análise histórica), pois a história das PPBEs nos dá pistas sobre os pressupostos epistemológicos que, por assim dizer, emolduram o conceito de evidência. Ora, é possível interpretar essa história como uma “dialética” entre dois modelos gerais: *i*) racionalista: herdeiro de uma visão filosófica clássica de cunho empirista, iluminista, racionalista, positivista e utilitarista, esse modelo pressupõe que os processos sociais e políticos sejam mecânicos, comparáveis e quantificáveis, e que as decisões do *policymaker* sejam puramente racionais, de um tipo de racionalidade instrumental; e *ii*) construtivista: encara os processos sociais e políticos como “construídos” pela interação entre agentes em suas disputas por poder; as decisões são aqui concebidas como tomadas em um ambiente de incerteza radical, e as políticas públicas são artifícios sempre sujeitos a interpretação.⁸

Obviamente, os modelos tais como descritos acima são tipos ideais, de sorte que não devemos esperar encontrá-los nas análises e práticas concretas de políticas públicas. Eles marcam os pontos extremos de um *continuum*, que pode abrigar um número indefinido de modelos intermediários –

7. Neste texto, baseado em Thompson (2000), entende-se por ideologia o modo como os símbolos, principalmente linguísticos, são usados pelos atores sociais, a fim de criarem ou manterem uma assimetria de poder que lhes seja favorável. É neste sentido que Davies (2004, p. 5) afirma que as PPBEs podem ser vistas “como uma ideologia política, representando um posicionamento em defesa da demonstração empírica, além de abordagens mais teóricas ao discurso e à ação política”. Phillip Davies, o autor desta citação, era chefe do Social Researcher’s Office – unidade pertencente ao Gabinete do primeiro-ministro do Reino Unido – à época do surgimento das PPBEs como um movimento defendido em documentos oficiais do governo britânico.

8. Este artigo segue a caracterização do construtivismo ou construcionismo de Lejano (2006).

estes sim, mais realistas –, que mesclam os pressupostos racionalistas e construtivistas de muitas formas diferentes.⁹

Há uma relação entre a forma como se concebem os processos socioeconômicos sobre os quais incidem as políticas públicas, por um lado, e o modo como se definem, usam e ranqueiam as evidências empregadas na tomada de decisões pelos *policymakers*, por outro. Se tais processos forem concebidos como predominantemente racionais, em que seus componentes e mecanismos sejam claros e suas ações previsíveis, então as evidências privilegiadas para apoiar a tomada de decisões terão como padrões os dados empíricos que funcionarão como *inputs* de modelos quantitativos, à maneira daqueles usados nas ciências naturais. Contudo, se a realidade social sobre a qual atuam as políticas públicas for concebida como um processo principalmente interativo entre agentes, cujas decisões e motivações não são claras, tampouco previsíveis, então o leque de evidências potencialmente empregáveis em políticas públicas se amplia bastante, abrangendo até elementos subjetivos como crenças, juízos e valores pessoais. O modo como os pressupostos epistemológicos são caracterizados num dado modelo é que vai determinar a extensão do conceito de evidência a ser utilizado.

O terceiro passo metodológico consiste em enfocar os contextos de uso das evidências pelos agentes públicos (burocratas, *policymakers*, implementadores) envolvidos nas políticas públicas. Esse passo radica no pragmatismo filosófico norte-americano (por exemplo, Peirce (1905)) e, mais especificamente, na filosofia da linguagem do chamado “segundo” Wittgenstein (1979), para quem “significado é uso”. Ou seja, assim como os contextos de uso das expressões linguísticas são fundamentais na determinação dos significados destas, os contextos em que as evidências são usadas nas decisões em políticas públicas dirão muito acerca dos modos como o conceito de evidência é aplicado.

Aprofundemos um pouco esse terceiro passo metodológico. Quem fala em contextos concretos de uso de um termo ou conceito, fala em casos particulares – ou seja, exemplos e contraexemplos (reais ou hipotéticos) –, mas, acima de tudo, fala num “mergulho” na experiência concreta dos usuários desse termo ou conceito. Neste quesito, os estudos empíricos, baseados em *surveys* de alcances nacionais e internacionais, podem ser usados como parte do esforço de elucidação conceitual. De fato, aqueles estudos não apenas ilustram o assunto, mas servem também como fontes de *insights* sobre as possibilidades do conceito de evidência – seus usos, aplicações, dimensões, críticas –, com base em experiências reais e vividas por *policymakers* e outros atores sociais.¹⁰

3 MODELO MODERADO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O tipo de instrumento informativo, bem como o seu modo de uso pelo agente de uma política pública, dependerá da forma como este agente concebe a realidade social sobre a qual atua. Esta forma de conceber, esta interpretação ou representação da realidade, é o que chamamos aqui de

9. A ideia básica desse *continuum*, devo-a a Marston e Watts (2003). Nilsson *et al.* (2008, p. 343-344) também se servem dessa ideia, em um contexto diferente do usado no presente artigo. Além disso, convém advertir que não se autoriza neste texto qualquer identificação dos modelos aqui chamados de “racionalista” e “construtivista” com caracterizações de correntes homônimas nas várias disciplinas filosóficas e científicas. Por exemplo, não se identifica o modelo racionalista com o racionalismo filosófico do século XVII (Descartes, Espinosa, Leibniz, por exemplo), nem o modelo construtivista com o construtivismo pedagógico de Jean Piaget.

10. Os estudos mostram que o leque de possibilidades de uso das evidências é muito amplo, podendo ir desde o simples uso “instrumental” ou “técnico” para a escolha deste ou daquele curso de ação numa política, até o uso “simbólico” na construção de narrativas convincentes em favor de ações cujos propósitos, frequentemente velados, são de luta por poder. Ver, entre outros, Amara, Ouimet e Landry (2004) e Stevens (2011).

modelo.¹¹ Uma visão da realidade social filtrada por um modelo mais racionalista levará a um uso mais técnico, impessoal e instrumental das evidências, nas quais se destacarão os dados empíricos quantitativos e passíveis de modelagem estatística. Em contraposição, uma visão mais construtivista da realidade social, com ênfase na capacidade criativa e interpretativa dos atores sociais, acarretará um uso mais amplo de instrumentos informativos, inclusive aqueles mais pessoais e menos objetivos.

Quanto mais racionalista for o modelo, mais tenderá a desconsiderar a complexidade inerente à dinâmica das decisões políticas. Entre os fatores dessa complexidade, estão a não linearidade das decisões, sua multicausalidade, suas condições de incerteza, bem como a influência de crenças, hábitos, tradições, emoções, valores, ideologia e interesses nas ações e escolhas em políticas públicas. Por seu turno, quanto mais o agente político se apoiar em pressupostos construtivistas radicais, menos será possível fazerem-se enunciados gerais sobre os comportamentos dos agentes econômicos, políticos e sociais. Assim, em última instância, o construtivismo extremo inviabiliza a análise e avaliação de políticas públicas, assim como o papel das evidências, pois o processo gerador das políticas – as intenções dos atores – é interpretado como obscuro, talvez incognoscível.

Diante das falhas dos modelos racionalista e construtivista puros, anteriormente apontadas, propõe-se um modelo moderado, que fuja aos extremos e preserve um espaço de racionalidade para a cognição dos processos sociais e de políticas públicas, conciliando isso com a ação consequente dos implementadores de políticas públicas. Esse modelo terá os seguintes pressupostos epistemológicos fundamentais: P1) apreender o social, o econômico e o político como sistemas complexos, porém racionalmente analisáveis; P2) considerar os limites do conhecimento em geral, a falibilidade do conhecimento científico e as especificidades do conhecimento em ciências sociais; P3) considerar o *status* epistemológico (científico) da disciplina ou área de política sob questão; e P4) entender o uso das evidências dentro de uma estrutura geral de ação do *policymaker* ou de outros *stakeholders* (conforme o caso), a qual, por sua vez, se especifica dentro de uma moldura contextual. Detenhamo-nos brevemente sobre cada um destes pressupostos.

Em relação ao item P1, sistemas complexos são sistemas abertos – isto é, com interações com o ambiente circundante – constituídos de muitas variáveis cujas relações são não lineares. Outras propriedades possíveis de sistemas complexos são: auto-organização, multidimensionalidade, capacidade de operar fora de um equilíbrio e sensibilidade a contextos históricos.¹²

Quanto ao segundo pressuposto fundamental, ao contrário do que poderia supor um racionalismo extremo, o modelo moderado pressupõe que o conhecimento das realidades sobre as quais atua o poder público não seja exato, tampouco infalível. Ao invés disso, tal conhecimento compõe-se de “conjecturas”, para as quais é recomendável moderação nas explicações e inferências causais. Além disso, o modelo moderado considera certos traços específicos ao conhecimento social, tais como sua contingência histórica e sua reflexividade (os atores são sujeitos e objetos do

11. Um modelo pode ter vários graus de explicitação ou articulação analítica por parte do agente que dele faz uso. Neste artigo, destaca-se que os modelos de sociedade e decisões políticas usados pelos *policymakers* permanecem, na maioria das vezes, implícitos ou subjacentes às decisões de políticas públicas. Não obstante o seu caráter latente e pré-analítico, esses modelos servem como referências de fundo para as ações práticas das autoridades de políticas. Esse conceito de modelo aproxima-se dos conceitos de ideologia, conforme expressos nas obras de Schumpeter (1964), Dobb (1973) e Robinson (1979). Agradeço a um(a) parecerista por chamar-me a atenção para essa semelhança conceitual.

12. Autores como Cilliers (1998), Cooksey (2001) e Cloete (2006) estudaram os sistemas complexos e defendem sua aplicabilidade a vários tipos de sistemas administrativos, econômicos, políticos, legais e sociais.

conhecimento social). Isso reforça a necessidade de se delimitarem bem as condições de validade dos conhecimentos usados nas decisões de políticas públicas.

O pressuposto epistemológico fundamental P3 reza que as políticas públicas atuam sobre campos do saber muito variados – resultado da complexidade das realidades subjacentes a esses campos –, com igualmente variados graus de consolidação epistemológica. Há áreas de políticas com sólidos núcleos teóricos e metodológicos, tais como as áreas de saúde e macroeconomia.¹³ Mas existem também áreas em que não há uma base evidencial tão sólida, não se sabendo ao certo o que funciona ou não em termos de políticas públicas (exemplos: privacidade na internet e novas formas de governança). O modelo moderado deve respeitar essas diferenças e assumir que as decisões dos *policymakers* poderão ser racionalmente tomadas, segundo diversos graus de rigor metodológico, conforme o nível de consolidação epistemológica do campo ou da área de política em que se esteja atuando.

Há certos corolários dos mencionados pressupostos fundamentais, especificamente no que se refere ao uso das evidências, que compõem igualmente o modelo moderado: C1) a relevância de análises conceituais e abordagens teóricas – principalmente nas áreas menos consolidadas (do pressuposto P3), é fundamental haver um trabalho prévio de análise conceitual e construção de teorias; C2) o papel elucidativo das evidências – ao invés de serem instrumentos “neutros” de informações para a tomada de decisões (segundo um modelo de racionalidade instrumental), as evidências terão mais o papel de esclarecer os problemas envolvidos nas tomadas de decisões (dos pressupostos P1 e P2);¹⁴ C3) a diversidade dos conhecimentos e evidências: o modelo moderado deve conter um escopo largo acerca do que se pode entender por evidência, mostrando sensibilidade a diversos tipos e usos do conhecimento (dos pressupostos P1, P3 e P4); e C4) ouvir os atores interessados – consideram-se os *stakeholders*, participantes das diversas etapas ou segmentos das políticas públicas, como potenciais fontes de informações e evidências, e não apenas os pesquisadores, técnicos do governo e *experts* (dos pressupostos P1, P3 e P4).

Para fechar esta seção, uma advertência. Não se busca descartar pura e simplesmente os modelos racionalista e construtivista, mas aproveitar algumas de suas ideias e, incorporando outras molduras conceituais – por exemplo, fornecidas pelo pragmatismo e por Wittgenstein (1979) –, obter-se uma abordagem analítica mais robusta para as políticas públicas. Portanto, chamo o modelo aqui proposto de “moderado” não apenas porque ele pretende situar-se a meio caminho entre os modelos racionalista e construtivista, buscando um salutar meio-termo entre ambos, mas também porque o modelo moderado é acima de tudo crítico, ao reconhecer os limites do conhecimento, e pragmático em relação ao contexto de ação do agente público. Este último aspecto, que “dialoga”

13. O conceito de “consolidação epistemológica” de uma disciplina científica é relativo e comparativo às áreas de políticas públicas. Em tese, todas as áreas podem ter o seu grau de “estabelecimento epistemológico” questionado. Por exemplo, os protocolos de atuação em macroeconomia têm mudado ao longo da história. Sobre isso, ver as críticas de economistas como Blanchard, Dell’Ariccia e Mauro (2010), em relação ao receituário da política macroeconômica dominante, o qual teria sido em grande parte ineficaz para evitar e tratar os efeitos da crise mundial de fins dos anos 2000. Outros, como Romer (2016) e Reis (2017) têm feito uma crítica mais extensa e radical à macroeconomia, incluindo aspectos como as relações de causalidade, a pesquisa, a política, as previsões e o ensino nessa disciplina. Mas, numa análise comparativa – é isto o que se deseja salientar neste texto –, há disciplinas mais bem estabelecidas epistemologicamente que outras. Por isso, e a despeito dos questionamentos epistemológicos que sempre surgirão em cada área, não vejo razão para se desconfiar que a macroeconomia e a saúde sejam das áreas de políticas públicas mais avançadas nesse particular.

14. Esse corolário sugere que, talvez, seja mais apropriado falar-se de políticas públicas “informadas” por evidências (PPIEs) do que “baseadas” em evidências. PPIEs – expressão também usada na literatura especializada – faria mais jus ao caráter elucidativo dos problemas subjacentes à tomada de decisões pelos *policymakers*. Essas decisões podem abranger tanto a utilização de evidências para construir diagnósticos situacionais quanto para intervir na realidade, permitindo ao agente público optar por este ou aquele caminho de política pública.

com o pressuposto epistemológico P4 do modelo (entender o uso das evidências dentro de uma estrutura geral de ação do *policymaker*), será analisado mais pormenorizadamente na próxima seção.

4 ESTRUTURA DA AÇÃO DO POLICYMAKER

A história das PPBEs sinaliza o papel das evidências como meios para a consecução de propósitos públicos de bem-estar, por meio da provisão de serviços públicos (Solesbury, 2001). No entanto, estas têm sido usadas de muitas maneiras e com propósitos diferentes, para além das finalidades de bem-estar geral ou do interesse público, como quer que se definam estes estados. Frequentemente, o uso das evidências obedece a critérios que pouco têm a ver com a eficiência, eficácia e efetividade das políticas, servindo, no lugar disso, de instrumentos simbólicos de poder político, defesa de posições ideológicas e manutenção do *status* de certas carreiras da burocracia pública.

O que se disse no parágrafo anterior fundamenta a necessidade de se entender o uso das evidências dentro de um modelo geral ou estrutura das ações (decisões) em políticas públicas. As evidências desempenham o papel de meios informativos para a tomada de decisões em políticas públicas. Essas informações, por sua vez, podem ser obtidas por diversas outras formas, de técnicas específicas a teorias, conceitos, modelos, disciplinas etc.¹⁵

A estrutura da ação engloba quatro elementos: *i*) o agente; *ii*) seu acervo de crenças, conhecimentos, preferências, valores, habilidades e capacidades; *iii*) os propósitos; e *iv*) os meios usados pelo agente para atingir seus fins. Essa estrutura não se dá num “vácuo ontológico”, mas ganha sentido apenas num pano de fundo delimitado por uma moldura contextual.

Há, contudo, inúmeras maneiras de se descrever o contexto de uma ação ou decisão de um agente público engajado numa política pública, especificamente no que se refere ao uso das informações (evidências). Isso porque o contexto, por definição, remete a estados de coisas particulares, concretos e, na questão que nos interessa no momento, refere-se a estados de coisas experienciados e vividos pelos *policymakers*. Propõem-se neste artigo três categorias de fatores constituintes do referido contexto, aqui chamado tecnicamente de moldura contextual: *i*) políticos – a temporalidade da política, compromissos ideológicos, disputas por poder, democracia; *ii*) epistemológicos – avaliação da política, incerteza, reflexividade do conhecimento social etc. (Mulgan, 2005, p. 224); e *iii*) normativos, institucionais e organizacionais. Os supracitados tipos de fatores se entrecruzam numa trama complexa.

De acordo com o modo como se define a moldura contextual, as evidências usadas para informar as decisões dos agentes nas políticas públicas definem-se desta ou daquela forma, ganham esta ou aquela feição. De fato, na abordagem das PPBEs proposta neste texto, as evidências são quaisquer instrumentos informativos usados pelos agentes públicos em suas decisões de políticas públicas, dada uma moldura contextual.

Um exemplo intuitivo ajudará a clarificar o papel da moldura contextual na definição do conceito de evidência. Seja um analista ou *policymaker* que busca atuar sobre o comportamento da dívida pública de um país. Ele forma suas convicções e subsidia suas decisões com base, suponhamos,

15. A distinção conceitual entre evidências (meios ou instrumentos informacionais, com conteúdo de informação) e as formas de obtenção de evidências (métodos, técnicas, fontes, molduras analíticas etc.) permite-nos introduzir novas classificações e tipologias, as quais poderão vir a ser úteis em futuros trabalhos mais aplicados. Por exemplo, se, na obtenção de evidências, forem aplicados métodos sistematizados e reprodutíveis, elas poderão ser qualificadas como “científicas”; se forem oriundas de registros administrativos mantidos pela administração pública, sem aplicação de métodos sistematizados e reprodutíveis, poderão ser qualificadas, talvez, como “técnicas”. Agradeço a um(a) parecerista por alertar-me para essa possibilidade classificatória.

em informações obtidas pelo uso de modelos contábeis ou econométricos de comportamento da dívida. Em um primeiro cenário, tem-se um clima político-econômico favorável, ensejando a uma estabilidade dos parâmetros do modelo (câmbio, juros, produto interno bruto – PIB etc.), levando o *policymaker* à confiança nos resultados das simulações e à não alteração da política de administração da dívida pública. Em um segundo cenário, há uma crise política que gera incerteza quanto aos mesmos parâmetros, levando o agente a confiar menos nos resultados de seu modelo – que trabalha com parâmetros fixos – e a buscar complementá-los com opiniões de autoridades, agentes do mercado e *experts* em política fiscal. Neste segundo cenário, o *policymaker* em questão será levado a evitar publicar os resultados mais “pessimistas” de suas análises, temendo talvez um agravamento do quadro de estresse do mercado e do estado de confiança keynesiano da economia. Embora possa fazer correções pontuais na gestão da dívida, ele evitará mudanças drásticas e repentinas, visando minimizar o risco de especulação financeira e de insustentabilidade ou de deterioração da qualidade da dívida.

No exemplo anterior, os cenários primeiro e segundo (favorável e desfavorável, respectivamente) compõem molduras contextuais diferentes para a estrutura da ação do *policymaker*. Consequentemente, são distintas as evidências usadas para subsidiar suas decisões acerca da política pública em questão. Nota-se que os fatores políticos – possíveis reações do mercado que desestabilizem a economia e, por conseguinte, abalem o apoio do eleitorado e do Congresso ao governo – e as fontes de informações menos objetivas (opiniões pessoais, *feelings*) têm mais proeminência no segundo cenário.

O exemplo acima também sugere que os aspectos epistemológicos – ligados à cognição, ao diagnóstico da situação – e políticos (decisões que afetam o perfil de poder entre os agentes) interagem. No cenário “de estresse”, o conhecimento do curso futuro da dívida pública tornou-se mais incerto e menos provável, em razão de uma crise política. Neste caso, a decisão do gestor da dívida levará em conta a formação de juízos sobre as decisões de outros agentes (mercado, grupos potencialmente geradores de passivos contingentes para o governo etc.), para as quais podem concorrer motivações políticas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A epígrafe deste artigo reproduz palavras de Keynes citadas com frequência nos estudos sobre PPBEs. Ela diz o seguinte: “não há nada que um governo deteste mais do que estar bem informado, pois isto torna o processo de tomada de decisões muito mais complicado e difícil” (Skidelsky, 1992). Apesar do contexto em que foi proferida, não se pode deixar de notar seu tom irônico: os governos “detestam” a informação, porque esta os compele a um esforço raciocinativo e justificatório para tomarem suas decisões. Quanto mais informação, maior tende a ser esse esforço, pois, desde Sócrates, sabe-se que, quanto mais alguém acumula conhecimento, mais tem consciência da própria ignorância. Vale dizer, em qualquer área do saber e, em particular, no processo de decisão pública, o fluxo de novas perguntas tende a ultrapassar o estoque de coisas sabidas. Por sua vez, se a epígrafe que abre este artigo for tomada ao pé da letra, então será historicamente falsa: tanto os governos do passado quanto os atuais, tanto em regimes democráticos quanto ditatoriais, jamais detestaram as informações; ao contrário, os governos sempre as “amaram”, pelo poder que elas lhes trazem.

Keynes já notara as complicadas relações entre as informações e as decisões dos *policymakers*. Este artigo procurou contribuir para melhorar o entendimento dessas relações, fornecendo um método de análise conceitual sobre as evidências usadas em políticas públicas. A análise fornece razões

para pensar que a elucidação do conceito de evidência não se pode dar sem a delimitação de um modelo moderado, de caráter pragmático e realista, cujos pressupostos epistemológicos reconheçam o caráter ao mesmo tempo complexo e racionalizável dos processos sociais sobre os quais incidem as decisões públicas. Os pressupostos desse modelo também recomendam atenção aos limites do conhecimento social e aos diferentes graus de consolidação epistemológica das áreas de política. Como corolário, o modelo se abre à consideração de uma ampla gama de tipos, fontes, métodos e técnicas de evidências, inclusive as produzidas pelos diversos *stakeholders* no processo da política pública em questão. De forma alguma o modelo moderado reduz o significado de “evidência” ao de “evidência científica” (ver a nota de rodapé n. 2).

O modelo defendido neste estudo situa-se numa posição crítica a uma visão tradicional das PPBEs, segundo a qual as evidências são instrumentos mais ou menos “neutros” de tomada de decisão nas políticas públicas – inclusive do ponto de vista político-ideológico –, como se aquelas fossem parâmetros externos ou “constantes” do modelo.¹⁶ Contra essa interpretação, argumentamos que o modo como as evidências são definidas e usadas é indissociável de como se encara a natureza dos processos sociais e decisórios de políticas públicas – o que depende, por sua vez, de certos pressupostos epistemológicos e de uma estrutura de ação ou decisão, que só faz sentido dentro de uma moldura contextual.

Parte importante da elucidação empreendida neste texto é devotada a esboçar a referida moldura contextual, ao mesmo tempo em que se procura mostrar, por meio de exemplos, como essa moldura pode definir as evidências e seus usos. Sem pretender fornecer uma lista exaustiva, propõe-se que os fatores constitutivos dessa moldura sejam de ordem epistemológica, política, legal-institucional e organizacional. Como um cenário ou pano de fundo de uma cena teatral, a moldura contextual constitui uma unidade que sugere determinados tipos de ação, bem como o uso de determinados tipos de instrumentos ou evidências. Assim como os elementos dramáticos e pictóricos de uma cena teatral não se separam no desenrolar da peça, os elementos epistemológicos e políticos (além dos de outras ordens) não se separam no contexto de decisão do agente público. Como o exemplo do gestor da dívida pública (seção 4) pretende ter deixado claro, o uso político, simbólico ou ideológico das evidências – tipos de uso corroborados por vários estudos empíricos e pela própria história das PPBEs – é parte constitutiva do conceito de evidência.

Na mencionada visão tradicional acerca das PPBEs, a arte das políticas públicas se resume numa espécie de cálculo técnico da efetividade e custo de um conjunto bem definido de opções de política (Marston e Watts, 2003, p. 158). Essa perspectiva parece encarar as políticas públicas como uma espécie de ciência idealizada, capaz de descobrir as respostas certas aos problemas humanos. Ora, em políticas públicas, dificilmente seria possível separar-se arte de ciência, fatos de valores, conhecimento de política.¹⁷ Paradoxalmente, a visão tradicional – cuja propaganda oficial declara ser isenta de ideologia e de política – aumenta o risco de que as PPBEs se transformem num meio ideológico para as elites políticas, ou para certos segmentos tecnocráticos incrustados na burocracia

16. Esta interpretação tradicional das PPBEs, ora criticada, reflete-se nas definições de Plewis (2000) e Davies (2004) citadas na introdução deste artigo, e é magistralmente ilustrada pelo discurso do líder do Partido Trabalhista Australiano, Mark Latham, em 2001 (citado em Marston e Watts, 2003, p. 149-150): “Os mitos do *welfare state* estão baseados em velhas formas ideológicas de pensar, uma luta entre as políticas pró-governo e pró-mercado. Está claro agora que ambas as abordagens são falhas. O mundo mudou. Os promotores do bem-estar precisam olhar para além da velha esquerda e da nova direita, em direção às políticas baseadas em evidências, que podem pôr fim à tragédia humana da pobreza”.

17. Para uma crítica consistente da velha dicotomia filosófica entre fatos e valores, com aplicações à teoria do desenvolvimento, ver Putnam (2002).

pública, imporem a sua perspectiva, ao conjunto da sociedade, acerca de quais são os problemas sociais relevantes e suas soluções. Desse modo, desvalorizam-se outras formas de conhecimento, práticas sapienciais, juízos profissionais e as vozes dos cidadãos comuns.

REFERÊNCIAS

- AMARA, N.; OUIOMET, M.; LANDRY, R. New evidence on instrumental, conceptual, and symbolic utilization of university research in government agencies. **Science Communication**, v. 26, n. 1, p. 75-106, Sept. 2004.
- BLANCHARD, O.; DELL'ARICCIA, G.; MAURO, P. **Rethinking macroeconomic policy**. Washington: International Monetary Fund, Feb. 2010.
- CILLIERS, P. **Complexity and postmodernism**. Routledge: London, 1998.
- CLOETE, F. Chaos and quantum complexity approaches to public administration and management: insights from the 'new sciences'. **Administratio Publica**, v. 14, n. 1, p. 45-83, July 2006.
- COOKSEY, R. W. What is complexity science? **Emergence**, v. 3, n. 1, p. 7-103, 2001.
- DAVIES, P. **Is evidence-based government possible?** London: Jerry Lee Lecture, 2004.
- DOBB, M. **Teorias do valor e distribuição desde Adam Smith**. Lisboa: Presença, 1973.
- LEJANO, R. P. **Frameworks for policy analysis: merging text and context**. New York: Routledge, 2006.
- MARSTON, G.; WATTS, R. Tampering with evidence: a critical appraisal of evidence-based policy-making. **The Drawing Board: an Australian Review of Public Affairs**, v. 3, n. 3, p. 143-163, 2003.
- NILSSON, M. *et al.* The use and non-use of policy appraisal tools in public policy making: an analysis of three European countries and the European Union. **Policy Sciences**, v. 41, n. 4, p. 335-355, 2008.
- NUTLEY, S. Bridging the policy-research divide: reflections and lessons from UK. *In*: NATIONAL INSTITUTE OF GOVERNANCE CONFERENCE, Canberra, Australia, Apr. 2003. Canberra: [s.n.], Apr. 2003.
- OLIVER, K. *et al.* A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers. **BMC Health Services Research**, v. 14, n. 2, 2014. Disponível em: <<http://www.biomedcentral.com/1472-6963/14/2>>.
- PEIRCE, C. S. What pragmatism is. **The Monist**, v. 15, n. 2, p. 161-181, Apr. 1905.
- PINHEIRO, M. M. S. **Políticas públicas baseadas em evidências: delimitando o problema conceitual**. Brasília: Ipea, 2020.
- PLEWIS, I. Educational inequalities and education action zones. *In*: PANTAZIS, C.; GORDON, D. (Ed.). **Tackling inequalities: where are we now and what can be done?** Bristol: Policy Press, 2000.
- PUTNAM, H. **The collapse of the fact/value dichotomy and other essays**. Cambridge: Harvard University Press, 2002.

- REIS, R. **Is something really wrong with macroeconomics?** London: CESifo, 2017.
- ROBINSON, J. **Filosofia econômica.** Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- ROMER, P. **The trouble with macroeconomics.** New York: Commons Memorial Lecture of the Omicron Delta Epsilon Society, 2016. Mimeografado.
- SCHUMPETER, J. A. **História da análise econômica.** Rio de Janeiro: Fondo de Cultura, 1964.
- SHADISH JUNIOR, W.; COOK, T.; LEVITON, L. **Foundations of program evaluation: theories of practice.** Newbury Park: Sage Publications, 1995.
- SKIDELSKY R. **John Maynard Keynes: a biography.** The economist as saviour, 1920-1937. London: Macmillan; 1992. v. 2.
- SOLESBURY, W. **Evidence based policy: whence it came and where it's going.** London: ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice, Oct. 2001.
- STEVENS, A. Telling policy stories: an ethnographic study of the use of evidence in policy-making in the UK. **Journal of Social Policy**, v. 40, n. 2, p. 237-255, Apr. 2011.
- STRUNZ, S. Is conceptual vagueness an asset? Arguments from philosophy of science applied to the concept of resilience. **Ecological Economics**, v. 76, p. 112-118, 2012.
- THOMPSON, J. B. **Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa.** 6. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.
- UNITED KINGDOM. Cabinet Office. **Modernising government white paper.** London: Centre for Management and Policy Studies, 1999. Disponível em: <<https://bit.ly/38mfYfK>>. Acesso em: 27 jun. 2019.
- WITTGENSTEIN, L. **Investigações filosóficas.** 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.
- WORTHEN, B.; FITZPATRICK, J.; SANDERS, J. **Avaliação de programas: concepções e prática.** São Paulo: Editora Gente, 2004.
-

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E USO DE EVIDÊNCIAS PELAS BUROCRACIAS: PROPOSTA DE UM MODELO ANALÍTICO PARA EXPLORAÇÃO DAS FONTES QUE INFORMAM AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CASO BRASILEIRO¹

Natália Massaco Koga²

Pedro Lucas de Moura Palotti³

Maricilene Isaira Baia do Nascimento⁴

Bruno Gontyjo do Couto⁵

1 INTRODUÇÃO

O campo de análise de políticas públicas foi originalmente proposto como uma ciência voltada ao aprimoramento do uso da racionalidade no fluxo decisório das políticas públicas (Lasswell e Lerner, 1951). Buscando subsídios de outros campos do conhecimento para as questões específicas das distintas áreas de políticas públicas e gerando conhecimento sobre o próprio processo de *policy making* (Lasswell e Lerner, 1970), o campo avançou no sentido de ampliar seu foco para além da tomada de decisões.

Trabalhos empíricos começaram a demonstrar que os resultados de políticas públicas não decorriam apenas das melhores escolhas na formulação, e que elementos e dinâmicas do processo de implementação também mereceriam ser examinados (Pressman e Wildavsky, 1973). A concepção da política pública como um ciclo linear e cumulativo de etapas, assim como a dicotomia entre a técnica e a política, começam a ser crescentemente questionados (Simon, 1956; Lindblom, 1959; Cohen e Lindblom, 1979). Novas concepções são formuladas com base em abordagens epistemológicas, como o pós-positivismo e o pós-construtivismo, que exploram e evidenciam as limitações das fundações positivas para dar conta do contexto de crescente complexidade e não linearidade dos problemas públicos (Lejano, 2006; DeLeon, 2008).

Nessa trajetória do desenvolvimento do campo de políticas públicas, não apenas decisões, mas outros fenômenos, tais como práticas, argumentações e interpretações (Fischer e Gottweis, 2012; Lejano, 2006; Spink, 2019), tornam-se relevantes para compreender a conformação das *policies*. E, por conseguinte, passa a ser interessante questionar então o que informaria tais decisões, práticas, discursos e argumentações no processo de *policy making*. Este é um questionamento que tem recebido atenção crescente da literatura internacional, especialmente no debate acerca do papel das evidências científicas para a ação governamental (Weiss, 1979; Ouimet *et al.*, 2009; Amara, Ouimet e Landry, 2004). Esse interesse emerge em grande medida como decorrência do movimento das políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs), que sustenta a aplicação da razão e do conhecimento científico, em

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi24art2>

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) em exercício no Ipea.

3. EPPGG em exercício no Ipea.

4. Pesquisadora do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

5. Pesquisador do PNPD na Diest/Ipea.

especial sobre “o que funciona” (*what works*), como orientadores da atuação governamental (Davies, Nutley e Smith, 2000).

Diante do crescimento do movimento das PPBEs e também das críticas a ele relacionadas, um conjunto de estudos empíricos internacionais tem se dedicado a explorar o que informa as políticas públicas, a partir da análise do campo prático de atuação dos burocratas nas organizações públicas (Oliver *et al.*, 2014; Veselý, Ochrana e Nekola, 2018; Cherney *et al.*, 2015).

No Brasil, ainda é escassa a produção, tanto de modelos teóricos quanto de dados empíricos, sobre os fatores de influência informacional e as dinâmicas internas do processo de produção de políticas públicas. Também pouco se conhece sobre a incidência da abordagem das PPBEs nas organizações públicas brasileiras atualmente.

Partindo de uma visão não restritiva do que seriam evidências, este artigo procura realizar um levantamento da literatura internacional de análise de políticas públicas, com foco na discussão sobre as diversas fontes de informação, inclusive, mas não apenas, as científicas, utilizadas pelos burocratas que atuam em *policy making*. A partir da literatura levantada, o artigo propõe um modelo teórico-analítico que será utilizado em futura pesquisa empírica exploratória sobre os fatores que informam a atuação governamental do governo federal no Brasil.

2 A LITERATURA SOBRE A FUNÇÃO ANALÍTICA DO ESTADO E O USO DE EVIDÊNCIAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

O campo de *policy analysis* desenvolveu-se a partir do objetivo de mobilização de conhecimento para apoiar *policy making*, fosse por meio da “construção de inteligência” que permitisse uma maior compreensão dos problemas públicos e das formas de enfrentá-los, fosse pela formação de uma disciplina “autoconsciente” que trouxesse subsídios e refletisse sobre o próprio processo de produção de políticas públicas (Lasswell e Lerner, 1951; Spink, 2019).

Com a construção do campo, surge também a figura do analista de políticas públicas, idealizado originalmente como o “especialista que clarifica o problema, identifica cursos de ação alternativos, e sistematicamente determina respostas ótimas: ele seria comparável a cientistas no laboratório, voltados a ‘trazer a verdade para o poder’” (Wildavsky, 1979, tradução nossa).

Essa literatura surge no contexto anglo-saxão, especialmente nos Estados Unidos pós-Segunda Guerra, quando métodos, técnicas e conhecimentos tinham sido de fato levantados e explorados a fim de apoiar decisões e imprimir resultados práticos e operacionais no cenário de conflito bélico.

Ao longo das décadas, essa literatura se expande tanto em relação a áreas temáticas como a abordagens analíticas que passam a questionar o paradigma da racionalidade instrumental, a qual embasou o início da construção do campo. Ainda nos anos 1950, autores como Herbert Simon e Charles Lindblom confrontam tais fundamentos calcados na ideia da perfeita separação entre o técnico e o político e na viabilidade da racionalidade objetiva, plena e isenta de interferências subjetivas.

Simon (1956), em sua crítica aos pressupostos da escolha racional, sustenta que, no momento decisório, os indivíduos conseguem explorar apenas um número limitado de alternativas. Isto não significa que não haja racionalidade nesse processo, mas que esta racionalidade é subjetiva, isto é, condicionada à interpretação do decisor de que aquela é a melhor decisão entre as alternativas reconhecidas naquele momento. Seria a *satisficing solution*, uma combinação entre satisfação e suficiência para a

necessidade em questão. Com base nas elaborações de Simon (1956), Lindblom (1959) identifica distintas estratégias cognitivas utilizadas pelos indivíduos, entre elas, o incrementalismo, processo sucessivo de tentativa e erro utilizado para redução das alternativas, que acaba por favorecer soluções conhecidas. Reconhecido e sustentado por observações empíricas, o incrementalismo revelaria que as soluções não advêm dos fins, mas de um método que busca favorecer pequenas mudanças em detrimento de grandes transformações.

O reconhecimento de que o campo das políticas públicas é orientado por valores e que a oposição ou a separação entre conhecimento técnico e política são irrealis vem ganhando força nas últimas décadas, a partir de trabalhos embasados em abordagens pós-positivistas e pós-estruturalistas (Fischer e Gottweis, 2012; Lejano, 2006; Spink, 2019). A concepção da política pública como uma construção argumentativa e discursiva, trazida por autores como Frank Fischer, é uma das principais alternativas analíticas em desenvolvimento no campo da análise de políticas públicas contemporâneo. O movimento da “virada argumentativa” fundamenta-se no “reconhecimento de que a linguagem não apenas reflete o que concebemos como realidade, mas ela constitui, molda e, por vezes, até mesmo determina o que entendemos por realidade” (Fischer e Gottweis, 2012, p. 8, tradução nossa). A realidade, portanto, não é algo a ser descoberto externamente, mas é algo a ser percebido como produto da prática discursiva. O argumento passa, assim, a ser tratado como unidade de análise (Fischer e Gottweis, 2012). Compreendendo que toda ação humana é intermediada e imersa em um rico contexto simbólico social e cultural, e entendendo a política pública – prática discursiva – como uma ação humana, ideias e valores passam a ser considerados e observados na análise das políticas públicas por esta abordagem.

Além da abordagem argumentativa, outras correntes surgem ao longo das décadas, incorporando outros elementos na análise de políticas públicas, tais como o papel das instituições, das redes de atores, da participação dos cidadãos, das ideias, dos valores, das crenças, entre outros, na produção das políticas públicas (DeLeon, 2008; Farah, 2018).

No Brasil, no entanto, o processo de formação de um campo de análise de políticas públicas não ocorre de forma sistematizada, rumo à institucionalização de uma disciplina com formação acadêmica própria. Entretanto, como apontam Vaitsman, Ribeiro e Lobato (2013), isso não significou que atividades analíticas não tenham sido realizadas no país. Entre 1930 e 1980, a análise de políticas públicas não se distinguia da atuação de burocratas de alto escalão envolvidos em comissões e instituições voltadas à elaboração de propostas para a implementação do projeto nacional-desenvolvimentista. Com a Constituição Federal de 1988, o processo de produção de políticas torna-se menos centralizado, abrindo espaços para deliberações e dinâmicas decisórias mais horizontais e de origem *bottom-up*. Instâncias participativas e de deliberação são criadas, e outros atores, para além das fronteiras das organizações estatais, passam a produzir e demandar a produção de conhecimento e subsídios acerca das políticas públicas (Vaitsman, Ribeiro e Lobato, 2013).

Algumas décadas após a formulação de Wildavsky (1979), o movimento das PPBEs traz como seu argumento central a defesa do uso de evidências – entendidas como “resultados de pesquisas sistemáticas voltadas ao acúmulo crescente de conhecimento” (Davies, Nutley e Smith, 2000, p. 3) – para fins de melhoria das políticas públicas. Diante da complexificação dos problemas públicos, acompanhada da crescente multiplicidade de recursos informacionais disponíveis para capturar e lidar com os mesmos, o movimento ganhou força nas últimas duas décadas entre acadêmicos, *policy*

makers e practitioners, ao sustentar a lógica de racionalização e eficácia da produção das políticas públicas calcada em evidências “cientificamente comprovadas” (Davies, Nutley e Smith, 2000).

Embora a abordagem das PPBEs reconheça a não linearidade do processo de produção do conhecimento científico e a prática na política pública, estudos recentes retomam críticas da literatura de políticas públicas quanto à exacerbação da capacidade de influência da técnica ignorando o poder da política e a relevância de aspectos como valores, princípios e julgamentos no processo decisório das políticas públicas (Cairney, 2019; Parkhurst, 2017). Questiona-se, nesse sentido, a viabilidade dessa abordagem em contextos de ausência ou pouca disponibilidade de evidências, e os limites da racionalidade objetiva dos atores, que podem gerar vieses de seleção e interpretação de evidências, assim como se discute a efetividade dos próprios instrumentos analíticos em dar explicações em contextos de alta complexidade (Cairney, 2019; Parkhurst, 2017).

Importante frente analítica que faz frente à abordagem das PPBEs trata dos diferentes tipos de uso das evidências científicas. Amara, Ouimet e Landry (2004) apontam três grandes tipos de uso de pesquisas científicas, partindo dos respectivos modelos de tomada de decisão desenvolvidos nos estudos de políticas públicas. O primeiro, o *problem-solving model*, baseado na ideia do processo racional, sequencial e linear, em que há uma relação direta entre evidências e decisões, assumiria um uso instrumental das pesquisas. O segundo, o modelo do *garbage-can*, o qual entende o processo decisório como frequentemente anárquico e imprevisível, se comparado ao modelo racional (Cohen, March e Olsen, 1972), assumiria um uso difuso e indireto das pesquisas, de forma mais conceitual do que instrumental (Cohen e Lindblom, 1979; Weiss, 1979; Weiss e Bucuvalas, 1980). Por fim, o terceiro modelo seria o que se pode designar como “modelo político de tomada de decisão”, isto é, o que considera o conflito e a barganha como partes integrantes do processo decisório. No caso desse modelo, as pesquisas são escolhidas para apoiar decisões já tomadas e utilizadas como *political ammunition* (Weiss, 1979).

Como argumenta Weiss (1979), ao reconhecer os diferentes tipos de uso, é possível abandonar uma posição prescritiva em relação à produção científica, compreender que distintos usos coexistem, e que esses são condicionados ao contexto da tomada de decisão.

Nesse mesmo sentido, Pinheiro (2020) atenta para o fato de que a própria definição de evidências no campo das políticas públicas é disputável. Em um extremo, calcada no paradigma racionalista, encontra-se a ideia da evidência como resultado da produção científica rigorosa e sistemática, reveladora da verdade. Mas, ao longo desse espectro, outros fatores oriundos das formulações dos paradigmas construtivistas e críticos já anteriormente mencionados passam a ser reconhecidos como relevantes para a tomada de decisão e produção de políticas públicas, tais como a contingência histórica própria dos fenômenos sociais, os interesses, valores e motivações dos atores, a reflexividade interativa entre atores e entre atores e objetos.

Outro aspecto desse debate impulsionado pelo movimento das PPBEs reside na questão da função analítica do Estado, com foco nos conceitos de “capacidade para produção de políticas públicas” (*policy capacity*) e de “trabalho na política pública” (*policy work*). Esse debate também é afetado pelos matizes epistemológicos já referidos no texto.

Diversas formulações foram construídas para o conceito de *policy capacity*. No entanto, seja entendendo-a como habilidade do governo para realizar escolhas inteligentes (Painter e Pierre, 2005), ou

para mapear o ambiente e definir direções estratégicas (Howlett e Lindquist, 2004) ou, ainda, de forma mais ampliada, como conjunto de habilidades e recursos necessários para o desempenho das funções de políticas públicas (Wu, Ramesh e Howlett, 2015), todas essas concepções dão grande ênfase à dimensão analítica entre os recursos estatais necessários para viabilizar a melhor condução das políticas públicas. Nesse sentido, toma-se a capacidade analítica tanto dos burocratas como das organizações públicas como condicionante fundamental para viabilizar o fluxo da inteligência sobre e para a atuação governamental, em particular para as instâncias decisórias (Olejniczak, Raimondo e Kupiec, 2016).

Estudos que exploram o trabalho na política pública (Meltsner, 1976; Colebatch, Hoppe e Noordegraaf, 2010; Olejniczak, Raimondo e Kupiec, 2016) têm demonstrado, no entanto, que a função de análise de política pública, em geral, ocorre associada a outras funções, como as de tipo “relacional”. Demonstrem, ainda, uma diversidade de atividades realizadas na produção de políticas públicas, que vão além da função de pesquisa, análise, avaliação e recomendações, como funções de negociação intergovernamental, consultas públicas, tradução e até mesmo de democratização. Reconhecem-se também, neste debate, as diversas formas de conhecimento que são trazidas pelos diferentes atores que participam da política pública (Colebatch, Hoppe e Noordegraaf, 2010) e os produtos da interação da burocracia com esses atores (Cairney, 2019). Fatores esses que já vêm sendo explorados e reconhecidos na literatura nacional (Cavalcante e Lotta, 2015; Pires, Lotta e Oliveira, 2018).

Diante do debate acima apresentado, este estudo busca contribuir para ampliar o conhecimento sobre a função de análise de políticas públicas no contexto brasileiro, focando na exploração dos fatores e fontes que têm informado as políticas públicas no nível federal. Em que pese o reconhecimento da existência de outros atores e campos de produção de análises de políticas públicas – tais como *think tanks* privados, agências de *lobby* político, organizações da sociedade civil etc. –, este trabalho tem como foco a perspectiva estatal, mais especificamente da burocracia federal, dada a ainda pequena produção sobre este grupo neste campo.

3 ESTUDOS EMPÍRICOS RECENTES SOBRE A FUNÇÃO ANALÍTICA DO ESTADO E A ABORDAGEM DE POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS

Duas frentes de estudos empíricos foram analisadas, com vistas a serem trazidos aportes teóricos para a análise da função e capacidade analítica do Estado brasileiro, bem como do que informa as políticas públicas no Brasil. A primeira frente traz estudos com foco na compreensão dos condicionantes do uso de evidências *stricto sensu*. Por seu turno, a segunda incorpora estudos que reconhecem as críticas à abordagem das PPBEs e sugerem um modelo construtivista, adotando uma abordagem exploratória para mapear as fontes de informações e conhecimentos utilizados pelas burocracias e os contextos de sua utilização.

3.1 Variedade dos usos e contextos de uso de evidências

Um dos primeiros estudos empíricos com alcance estatístico a respeito dos diferentes tipos de uso de evidências em políticas públicas foi desenvolvido por Amara, Ouimet e Landry em 1998 e publicado em 2004. Partindo da discussão teórica mencionada na seção anterior, os autores sugerem três tipos possíveis de uso de evidências pelos gestores (instrumental, conceitual e simbólico).⁶

6. Beyer (1997) define os três tipos da seguinte forma: instrumental (aplicação direta do conhecimento produzido); conceitual (uso das evidências para fins de esclarecimento e ampliação de discussões e perspectivas); e simbólico (evidências servem apenas como justificativa para decisões já tomadas).

Argumentando que pouquíssimos estudos empíricos haviam explorado aquela perspectiva, quase todos se resumindo a estudos de caso, se propuseram a realizar um amplo *survey* com os servidores das agências governamentais canadenses⁷ (Amara, Ouimet e Landry, 2004).

Um resultado importante encontrado pelos autores foi a constatação de que a maior ou menor presença de cada tipo de uso varia de acordo com a agência governamental em questão, ou seja, o contexto organizacional é determinante, e também que, ao contrário do que a literatura defendia, o uso conceitual era mais presente do que o instrumental e o simbólico. Por outro lado, os resultados do *survey* indicavam que a produção de pesquisas focadas nas necessidades dos gestores, por um lado, e a formação/capacitação dos gestores para recepção das pesquisas, por outro, eram fatores fundamentais para o fortalecimento dos três tipos de usos (Amara, Ouimet e Landry, 2004).

Dez anos mais tarde, por meio de uma extensiva revisão sistemática, Oliver *et al.* (2014) apresentam as principais tendências e novidades dos estudos sobre o uso de evidências em políticas públicas. Após analisarem 145 estudos desenvolvidos em 59 países diferentes, os autores argumentam que, apesar de permanecer fortemente concentrado no setor da saúde, o campo tem se expandido e diversificado, com a produção de estudos sobre trânsito, justiça, drogas e meio ambiente. Além disso, muitos estudos têm sido elaborados em países de baixa e média renda, ampliando as análises para contextos político-institucionais distintos dos encontrados em países de alta renda (Oliver *et al.*, 2014).

Por outro lado, os autores apontam para a continuidade dos métodos e tipos de abordagem empregados. Asseveram que a grande maioria ainda utiliza a aplicação de entrevistas e *surveys* com foco na percepção e experiência dos respondentes, enquanto somente uma minoria vem experimentando novas possibilidades, como etnografias institucionais. Os autores também criticam o caráter genérico e pouco empírico de parte dos estudos, além de uma tendência a favorecer a perspectiva da própria comunidade, os pesquisadores (Oliver *et al.*, 2014). Ainda assim, os autores sublinham que há um importante processo de inovação no enfoque desses estudos, que têm abrangido tanto diferentes possibilidades de usos quanto o uso de evidências não formais – como dados internos e conhecimentos tácitos.

No que diz respeito aos resultados apresentados pelos 145 estudos, a revisão elenca os principais facilitadores e barreiras ao uso de evidências científicas em políticas públicas. Como principal facilitador, a colaboração e o relacionamento entre gestores e pesquisadores são apontados em dois terços dos estudos, o que tem proporcionado uma nova frente de discussão a respeito dos *knowledge brokers* (Oliver *et al.*, 2014). A existência de pesquisas relevantes e a facilidade de acesso também são indicadas como facilitadores. Por sua vez, com relação às barreiras, os estudos apresentam a falta de tempo, oportunidade e acesso como principais limitadores. A falta de habilidade dos gestores também é mencionada, fomentando um novo debate a respeito de como a experiência e a visão dos gestores é fundamental para o uso bem-sucedido de evidências (Oliver *et al.*, 2014).

3.2 Outras fontes de informação

A despeito do entusiasmo de governos e *practitioners* com o movimento das PPBEs, Veselý, Ochrana e Nekola (2018) enumeram as críticas e os desafios que a literatura tem destacado em relação a esse

7. Foram obtidas 833 respostas válidas.

movimento. Além das já mencionadas na seção anterior, está o fato de se conceder supremacia a evidências científicas na promoção de respostas objetivas a questões inerentemente políticas.

Os autores argumentam que, se estamos interessados em compreender melhor o uso do conhecimento, devemos nos inclinar a estudar o uso de evidências em países que não têm sido influenciados por aquele movimento, e onde o uso de evidência não é tido automaticamente como a “coisa certa”. Essa inclinação proposta é oportuna, pelo fato de pesquisas sobre o uso de evidência ainda concentrarem-se em casos nórdicos e anglo-saxões, nos quais esse uso é esperado. E, nessa literatura *mainstream*, compreendem que três vertentes formam a estrutura conceitual básica para o estudo de PPBEs: *i*) atores e instituições; *ii*) tipos de evidência e conhecimento comunicados entre esses atores; e *iii*) diferentes usos de evidência.

No entanto, Veselý, Ochrana e Nekola (2018) acrescentam que há um quarto aspecto estruturante faltante: o que os atores acreditam ser a evidência e qual papel designam para ela nas suas práticas diárias. Assim, permite-se assumir que o uso de evidências é um processo dinâmico, e que os atores têm seus próprios conceitos do que seja evidência.

No caso brasileiro, em pesquisa desenvolvida pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap, 2018), identificou-se que os burocratas do serviço civil da administração pública federal direta baseiam seu trabalho na política pública em diversas fontes de informação. Entre elas, fontes normativas – como normas jurídico-legais e recomendações de órgãos de controle –, assim como fontes midiáticas – mídia tradicional, mídia social ou redes sociais – são as utilizadas de forma mais recorrente, enquanto dados de monitoramento e avaliação de políticas públicas, assim como dados estatísticos ou *surveys*, são fontes usadas de maneira menos frequente. Além disso, o relatório apontou que há uma associação significativa entre a função analítica de política pública exercida pelos burocratas e o atendimento às demandas de órgãos de controle. Portanto, torna-se uma questão identificar quais os recursos informacionais mais influentes dentro da burocracia federal e se o uso de “evidências científicas”, no caso brasileiro, seria trazido à burocracia produtora de políticas a partir de incentivos pela burocracia do controle. Diante dessa questão, sustentamos ser relevante observar tanto os burocratas produtores como os burocratas do controle.

Explorando de maneira mais analítica os dados coletados pela Enap, Macedo, Viana e Nascimento (2019) identificaram quais fontes de evidências são usadas pelos burocratas do serviço civil da administração federal brasileira, considerando: *i*) as características demográficas da burocracia; *ii*) os tipos de função na política pública; *iii*) os diferentes órgãos da administração federal; *iv*) os tipos de cargos na administração federal; e *v*) as áreas de política pública. De maneira mais agregada, julgaram que o *survey* contemplava cinco tipos de fontes de informação: analítica, normativa, *adviser*, beneficiária e midiática.

Considerando-se a relação com o nível de instrução do servidor e a intensidade de recorrência a diferentes fontes de informação, o achado da pesquisa foi que quanto menor o nível de instrução, menor é a chance de se recorrer a diversidades informacionais; além disso, quanto maior o tempo na política pública, menor a diversidade de fontes informacionais. Isolando-se o tipo de cargo ocupado, em média, servidores que exercem cargos mais elevados tendem a recorrer a diversas fontes de informação. Entre as funções de políticas públicas (relacional, analítica, gerencial e administrativa), a burocracia de função relacional mostrou-se a única que não recorria com muita ênfase às fontes de natureza normativa (Macedo, Viana e Nascimento, 2019). Além do mais, independentemente da

área de política pública, os resultados trazidos pelos autores destacaram a recorrência da burocracia às fontes de natureza normativa. Portanto, são resultados que podem reforçar o questionamento sobre o papel da evidência científica e de outras fontes de informação na produção de políticas públicas no Brasil.

4 MODELO TEÓRICO-ANALÍTICO

Adotando a proposição trazida por Pinheiro (2020), sugerimos um modelo de posição moderada acerca da concepção de evidências. Isto é, reconhecemos tanto os pressupostos da abordagem racionalista instrumental da gênese dos estudos de análise de políticas públicas e do movimento das PPBEs como as contribuições mais recentes aportadas pela literatura pós-positiva e pós-construtivista que apontam para outros condicionantes da produção de políticas públicas, como já discutido acima. Isto é, parte-se do entendimento de que não apenas as pesquisas e os estudos científicos informam as políticas públicas.

A figura 1 baseia-se na atualização da proposta feita por Ouimet *et al.* (2009), que enfatiza a chamada capacidade de absorção de evidências no âmbito do *policy making*. A ideia de “capacidade de absorção” é tomada emprestada da literatura de administração de empresas, inicialmente focando as possibilidades de prospecção e internalização de conhecimento produzido no âmbito externo às organizações. Essa dimensão macroconceitual dialoga diretamente com três perspectivas teóricas no campo: *i*) perspectiva racionalista; *ii*) perspectiva organizacional; e *iii*) perspectiva comunicativa.

A primeira perspectiva parte dos aspectos individuais de racionalidade que mobilizam os tomadores de decisão. Como referência mais ampla, parte-se do modelo da escolha racional, pressupondo-se a utilização de informação científica disponível para processamento de conhecimento científico válido. A não utilização de evidências, portanto, apontaria para falhas de racionalidade na atuação dos servidores públicos. A ênfase dessa abordagem está sobretudo na mensuração do acesso, inclusive de infraestrutura, ao conhecimento científico, tomado como um bem público – não rival e não excludente.

Em conjunto com o acesso físico, é relevante se pensar no acesso cognitivo, ou seja, nas habilidades e competências necessárias para se fazer uso do conhecimento produzido. Um aprofundamento dessa última característica aponta para a necessidade de se pensar os limites da racionalidade – na perspectiva da racionalidade limitada. Desse modo, características individuais, como nível de escolaridade e treinamento em metodologia científica, podem se apresentar como decisivas para absorção de conhecimento científico.

O modelo proposto neste estudo considera esta primeira perspectiva apresentada por Ouimet *et al.* (2009), mas amplia a dimensão individual, incorporando outros condicionantes apontados pelas abordagens pós-positivistas e pós-construtivistas. Como retratado na figura 1, além da capacidade analítica individual, identificada pelos conhecimentos, habilidades e experiência profissional prévia do burocrata, também são observados o tipo de trabalho executado e os valores e motivações como possíveis condicionantes do uso e da capacidade de absorção das evidências científicas pelos indivíduos.

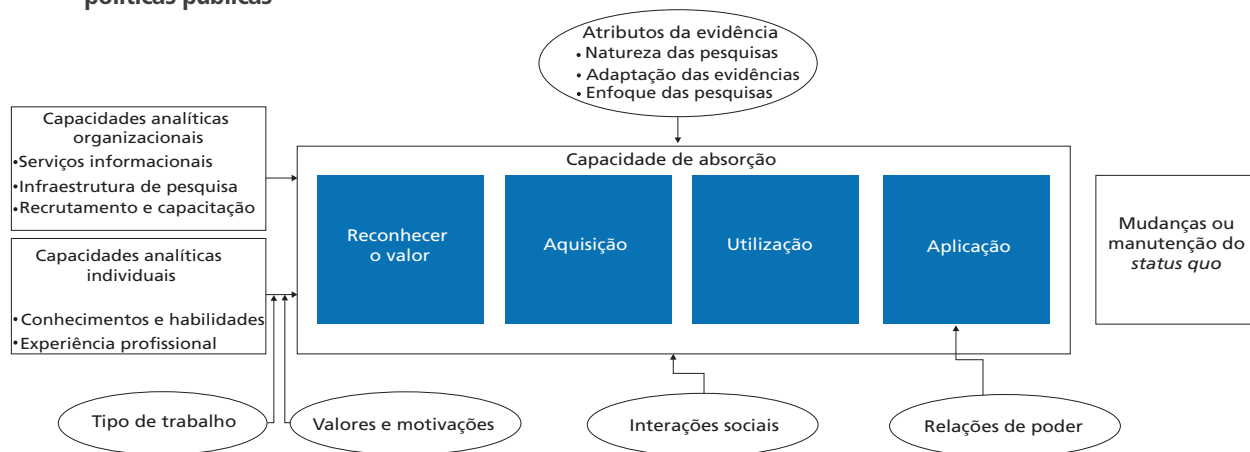
A segunda perspectiva apontada por Ouimet *et al.* (2009) foca o nível organizacional. Organizações são relevantes para catalisar ou dinamizar a utilização de evidências. Por um lado, encontra-se a organização de infraestrutura tecnológica para facilitar o acesso à produção científica, bem como a mobilização de recursos organizacionais para construir unidades administrativas de intermediação

e de interlocução com a academia, as chamadas *policy units*.⁸ Em muitos casos, são recrutados profissionais diretamente envolvidos com essa tarefa, em regra com *background* previamente ligado à produção de pesquisa científica. Por outro, há elementos internos que apontam para a existência de vieses ou seletividade – como a utilização mais frequente de evidências internas que externas –, assim como se assumem fatores estratégicos ou políticos (Ouimet *et al.*, 2009). Esta dimensão está retratada no modelo proposto, como a dimensão de capacidade analítica organizacional.

A terceira perspectiva aponta para um aprofundamento da perspectiva organizacional, com enfoque na relação entre academia e gestão pública ou serviço civil. Parte do pressuposto de que se trata de duas comunidades distintas, com termos técnicos e jargões particulares e que, de forma geral, almejam objetivos distintos. Há, portanto, um fosso entre essas duas comunidades, o que tornaria a comunicação entre esses dois grupos uma necessidade fundamental para possibilitar a utilização ou absorção de conhecimento científico.⁹ Observa-se assim uma via de mão dupla: por um lado, a ênfase em aspectos individuais dos próprios servidores públicos, que devem possuir um mínimo de “alfabetização científica”; por outro, o destaque para aspectos da própria evidência – quanto à simplificação do linguajar, definição clara dos resultados e explicitação de recomendações, por exemplo. Os distintos aspectos que envolvem esta perspectiva interacional entre Estado e academia estão contemplados no modelo como interações sociais, relações de poder e atributos da evidência.

FIGURA 1

Modelo analítico para exploração do uso de evidências (estudos e pesquisas científicas) na produção de políticas públicas



Fonte: Ouimet *et al.* (2009).
Elaboração dos autores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou discutir a literatura que trata, de modo ampliado, o que informa as políticas públicas. Resgatando a origem do campo de análise de políticas públicas e os trabalhos empíricos acerca da função analítica do Estado, em diálogo com os preceitos normativos do movimento das

8. As *policy units* surgem inicialmente no contexto inglês, como unidades administrativas centradas na interlocução com especialistas na academia, para produção de informações que pudessem subsidiar o Gabinete do primeiro-ministro, ampliando as capacidades analíticas e de coordenação no centro de governo (Fleischer, 2008).

9. Estudos posteriores problematizaram até que ponto haveria “duas comunidades” distintas entre gestores e pesquisadores. Os resultados empíricos de Newman, Cherney e Head (2016) para o contexto australiano apontam, assim, que há um conjunto de interseções entre gestores e acadêmicos, intermediado na realidade por um outro divisor entre as dimensões administrativas e políticas do *policy making*.

PPBEs, propôs-se um modelo analítico para se identificar a incidência de uso das evidências científicas e outras fontes informacionais pela burocracia federal brasileira, assim como para se explorarem eventuais condicionantes da variação desses usos.

REFERÊNCIAS

AMARA, N.; OUIOMET, M.; LANDRY, R. New evidence on instrumental, conceptual, and symbolic utilization of university research in government agencies. **Science Communication**, v. 26, n. 1, p. 75-106, 2004.

BEYER, J. M. Research utilization: bridging the gap between communities. **Journal of Management Inquiry**, v. 6, n. 1, p. 17-22, 1997.

CAIRNEY, P. The UK government's imaginative use of evidence to make policy. **British Politics**, v. 14, n. 1, p. 1-22, 2019.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015.

CHERNEY, A. *et al.* Use of academic social research by public officials: exploring preferences and constraints that impact on research use. **Evidence and Policy: a Journal of Research, Debate and Practice**, v. 11, n. 2, p. 169-188, 2015.

COHEN, D.; LINDBLOM, C. Solving problems of bureaucracy: limits on social science. **American Behavioral Scientist**, v. 22, n. 5, p. 547-560, May 1979.

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

COLEBATCH, H. K.; HOPPE, R.; NOORDEGRAAF, M. **Working for policy**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.

DAVIES, H. T. O.; NUTLEY, S.; SMITH, P. **What works?** Evidence-based policy and practice in public services. Bristol: The Policy Press, 2000.

DELEON, P. **The historical roots of the field**. Oxford: Oxford University Press, 2008. Disponível em: <<http://oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199548453.001.0001/oxfordhb-9780199548453-e-002>>.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre serviço civil no Brasil**. Brasília: Enap, 2018.

FARAH, M. Abordagens teóricas no campo de política pública no Brasil e no exterior: do fato à complexidade. **Revista do Serviço Público**, v. 69, p. 53-84, 2018.

FISCHER, F.; GOTTWEIS, H. **The argumentative turn revisited: public policy as communicative practice**. Durham: Duke University Press, 2012.

- FLEISCHER, J. Power resources of parliamentary executives: policy advice in the UK and Germany. **West European Politics**, v. 32, n. 1, p. 196-214, 2008.
- HOWLETT, M.; LINDQUIST, E. Policy analysis and governance: analytical and policy styles in Canada. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, v. 6, n. 3, p. 225-249, 2004.
- LASSWELL, H. D.; LERNER, D. (Org.). **The policy sciences: recent developments in scope and method**. Stanford: Stanford University Press, 1951.
- LEJANO, R. P. **Frameworks for policy analysis**. Mergin text and context. Nova York: Routledge, 2006.
- LINDBLOM, C. E. The science of muddling through public administration. **Public Administration Review**, v. 19, p. 79-88, 1959.
- MACEDO, A. S.; VIANA, R.; NASCIMENTO, M. Capacidades analíticas no processo de produção de políticas públicas: quais fontes de evidências utilizam o serviço civil da administração pública federal? **Administração Pública e Gestão Social**, v. 4, n. 11, p. 1-22, 2019.
- MELTSNER, A. **Policy analysts in the bureaucracy**. Berkeley: University of California Press, 1976.
- NEWMAN, J.; CHERNEY, A.; HEAD, B. W. Do policy makers use academic research? Reexamining the “two communities” theory of research utilization. **Public Administration Review**, v. 76, n. 1, p. 24-32, 2016.
- OLEJNICZAK, K.; RAIMONDO, E.; KUPIEC, T. Evaluation units as knowledge brokers: testing and calibrating an innovative framework. **Evaluation**, v. 22, n. 2, p. 168-189, 2016.
- OLIVER, K. *et al.* A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers. **BMC Health Services Research**, v. 14, n. 2, 2014.
- OUIMET, M. *et al.* The absorption of research knowledge by public civil servants. **Evidence and Policy: a Journal of Research, Debate and Practice**, v. 5, n. 4, p. 331-350, Nov. 2009.
- PAINTER, M.; PIERRE, J. (Org.). **Challenges to state policy capacity: global trends and comparative perspectives**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.
- PARKHURST, J. **The politics of evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence**. London: Routledge, 2017.
- PINHEIRO, M. M. S. **Políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs): delimitando o problema conceitual**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2.554).
- PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018.
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.
- SIMON, H. A. Rational choice and the structure of the environment. **Psychological Review**, v. 63, n. 2, p. 129-138, 1956.
- SPINK, P. **Beyond public policy: a public action languages approach**. Northampton: Edward Elgar Publishing, 2019.
-

VAITSMAN, J.; RIBEIRO, J.; LOBATO, L. Policy analysis in Brazil: the state of the art. *In*: VAITSMAN, J.; RIBEIRO, J.; LOBATO, L. **Policy analysis in Brazil**. Chicago: Chicago University Press, 2013. p.1-10.

VESELÝ, A.; OCHRANA, F.; NEKOLA, M. When evidence is not taken for granted: the use and perception of “evidence” in the Czech Republic ministries. **NISPAcee Journal of Public Administration and Policy**, v. 11, n. 2, p. 219-234, 2018.

WEISS, C. The many meanings of research utilization. **Public Administration Review**, v. 39, n. 5, p. 426-31, 1979.

WEISS, C.; BUCUVALAS, M. **Social science research and decision-making**. New York: Columbia University Press, 1980.

WILDAVSKY, A. B. **Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis**. Boston: Little-Brown, 1979.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, 2015.

O PARADIGMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DAS PUBLICAÇÕES ACADÊMICAS¹

Tatiana Lemos Sandim²
Daienne Amaral Machado³

1 INTRODUÇÃO

Tem crescido nos últimos anos, no Brasil, o debate sobre a necessidade de basear as políticas públicas em evidências. Textos de *advocacy* têm ganhado espaço na mídia⁴ e nas redes sociais, cursos específicos têm sido criados nas escolas de administração pública⁵ e o próprio projeto de pesquisa *O que informa as políticas públicas federais: o uso e não uso de evidências pela burocracia federal brasileira* indicam o crescente interesse do assunto na agenda pública.

O tema também chegou aos formuladores e implementadores de políticas públicas. Na administração pública federal, podem ser identificadas iniciativas promotoras da abordagem de políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs), seja por meio do fomento à produção de estudos específicos (própria ou encomendada junto à academia), ou aproximando produtores de evidências dos gestores públicos, potenciais consumidores dessas evidências.

Exemplos de estratégias pioneiras são encontrados no atual Ministério da Cidadania, que conta com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, herdada do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e criada simultaneamente ao próprio ministério, em 2003; e no Ministério da Saúde, que, em 2009, patrocinou a criação da Rede para Políticas Públicas Informadas por Evidências (Evidence-Informed Policy Network – EviNet). Mais recentemente, em 2016, foi criado o Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, pelo então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão,⁶ e, em 2018, o Ministério da Educação criou, junto ao gabinete do ministro, a Assessoria Estratégica de Evidências. A saúde é a área em que a discussão sobre o uso de evidências surgiu (Davies e Nutley, 1999) e, ainda hoje, parece ser a área em que estratégias para o uso de evidências têm maior espaço, inclusive no contexto internacional (Oliver *et al.*, 2014).

Neste texto, entendemos que PPBEs é uma abordagem que pode ajudar gestores públicos a tomarem decisões bem-informadas sobre políticas, programas e projetos, colocando a melhor evidência disponível no centro do processo de formulação e implementação dessas iniciativas (Davies, 2004). O que se pretende é ampliar as alternativas disponíveis, promovendo a reflexão sobre as consequências das ações públicas sobre a sociedade (Carneiro e Danton, 2012). O objetivo da abordagem das PPBEs

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi24art3>

2. Gerente de pesquisas na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan).

3. Diretora de estudos e políticas sociais da Codeplan.

4. Alguns exemplos estão disponíveis em: <<https://www.nexojournal.com.br/colunistas/2018/Precisamos-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-com-evid%C3%A2ncias1>>; <<https://politica.estadao.com.br/blogs/blog-do-mlg/uso-de-evidencia-no-governo-do-que-estamos-falando/>>; e <<https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2018/12/por-mais-evidencias-na-educacao.shtml>>.

5. Por exemplo, o curso virtual da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), em parceria com o The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL); o curso presencial da Enap; e o curso de gestão de políticas e projetos baseadas em evidências do Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper).

6. Dele também faziam parte a Casa Civil da Presidência da República e a então Controladoria-Geral da União (CGU).

não é subordinar a decisão política ao conhecimento científico. Evidências científicas integram o grupo de informações de “boa qualidade” e ocupam posição central nessa abordagem, mas figuram ao lado de outros tipos de conhecimentos que geram insumos para a tomada de decisão de gestores e formuladores de políticas públicas (Head, 2008). Esse conjunto de conhecimentos diz respeito a recursos e dinâmicas de naturezas diferentes como correlações múltiplas de forças sociais de diferentes segmentos, oportunidades políticas, questões culturais, fiscais, orçamentárias e normativas.

A produção de evidências científicas úteis às políticas públicas brasileiras não é novidade. Universidades e institutos de pesquisa nacionais desenvolvem uma série de estudos, pesquisas e avaliações sobre problemas sociais e sobre a própria atuação governamental. O governo federal produz muitos dados e evidências sobre sua atuação, por meio do próprio Ipea e de outros institutos de pesquisas.⁷ Governos estaduais também o fazem por meio de organizações congêneres.⁸ O que pode ter ganhado um impulso nas últimas décadas – e o que pretendemos investigar – são iniciativas deliberadas de colocar em prática, de formas mais estruturadas e talvez permanentes, a abordagem de políticas baseadas em evidências e elementos-chave dessas iniciativas.

Entendemos que a análise da produção acadêmica pode ser útil para elucidar as convergências entre o debate governamental e a agenda de pesquisa e pode colaborar para lançando mão de um trocadilho –, *produzir evidências* sobre como essa abordagem tem sido assimilada pela academia e por ela trabalhada. A estratégia metodológica empregada foi a busca bibliográfica em dissertações, teses e artigos acadêmicos publicados em periódicos nacionais e internacionais sobre o contexto brasileiro. Teses e dissertações foram incluídas para tentar apreender o debate mais recente, ainda não disponível em publicações revisadas por pares. Elucidamos, entretanto, que a publicação em livros ainda não foi incorporada nessa análise. Dada sua relevância para a divulgação da produção acadêmica, essa ausência poderá impactar os resultados encontrados.

2 METODOLOGIA

Para a busca por artigos, foram utilizados os seguintes grupos de palavras-chave nos repositórios de buscas Scielo e Periódicos Capes.⁹ Para ambos foi aplicado filtro de data para os últimos vinte anos (2000 a 2020).

Scielo: (ab:(("políticas públicas" OR "política pública" OR "gestão pública") AND (evidência OR evidências)) AND Brasil). Coleção: Brasil. Busca em: 10 fev. 2020.

Periódicos Capes: [no assunto] _ [contém] _ ["politic* public*" OR "public polic*" OR "gestao publica"] _ [AND] [Qualquer] _ [contém] _ [(Brazil OR Brasil*) AND ("basead* evidenci*" OR "evidence based*")]. Periódicos revisados por pares. Busca em: 18 fev. 2020.

Para a busca de teses e dissertações, foi utilizada a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), que reúne mais de 600 mil documentos publicados em 120 instituições nos últimos quinze anos. A busca realizada foi a seguinte.

Todos os campos: ("basead* em evidência*" OR "informad* por evidência*") E ("política* pública*" OR "gestão pública"). Busca realizada em: 8 maio 2020.

7. Outros exemplos são o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz).

8. Para citar alguns, a Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), de São Paulo, e a Fundação João Pinheiro (FJP), de Minas Gerais.

9. A busca foi feita utilizando-se um *login* para acesso completo ao conteúdo do portal.

Foram identificados 334 artigos e 52 dissertações (37) e teses (15), tratados conforme apresentado na tabela 1.

TABELA 1
Resultados da busca nos portais Scielo e Periódicos Capes

Repositório	Resultado das buscas	Repetidos	Excluídos após leitura dos resumos	Leitura diagonal do texto	Excluídos após diagonal	Incluídos para leitura completa
Scielo	215	4	190	21	17	4
Capes	119	7	96	16	14	2
BDTD	52	3	44	5	1	4
Total	386	14	330	42	32	10

Elaboração das autoras.

Foi feita uma leitura diagonal¹⁰ dos 42 remanescentes. Após a leitura, parte deles também foi excluída, utilizando-se os mesmos critérios. A maioria das exclusões (133) aconteceu porque os artigos utilizam o termo “evidência científica” de forma ampla e normalizada em textos acadêmicos, sem relação com PPBEs. Outros 101 documentos utilizavam o verbo “evidenciar” para destacar algo, com frases como “evidencia-se que...”.¹¹ Os outros 51 estudos não focalizavam o Brasil como objeto de estudo e 22 estudos não usavam o termo “evidência” e nem faziam referência às PPBEs.

Parte dos estudos excluídos mencionava as PPBEs de forma transversal (21), geralmente, na introdução, como parte da justificativa de sua relevância, ou nas conclusões, criando um diálogo entre os resultados e o desenvolvimento desejável de PPBEs. Entre as teses e dissertações, sete documentos argumentavam a favor da abordagem das PPBEs como alternativa para o desenvolvimento de políticas públicas, sobretudo na saúde. Nesses casos, prática baseada em evidências figurava como pressuposto de uma intervenção adequada ou almejada. Entre os estudos no campo da saúde, também é encontrado o debate sobre “medicina baseada em evidências” e o uso de evidências nas práticas clínicas. Esses estudos foram excluídos porque não discutem o paradigma das PPBEs de forma mais ampla. Por fim, um grupo de estudos não tratava de políticas públicas. Em dois desses,¹² por exemplo, propunham-se procedimentos para a construção de sínteses de evidências.¹³

Ao final, seis artigos e quatro dissertações foram lidos integralmente e analisados. Os artigos foram publicados entre 2009 e 2019, nas áreas de saúde (4), educação (1) e sociologia (1). Os resultados são apresentados na próxima seção. As dissertações foram defendidas entre 2016 e 2019 nas áreas de políticas públicas (1), educação (1), ecologia (1) e saúde coletiva (1). Os poucos resultados identificados são um indicativo de que o crescente interesse pela abordagem na administração pública, possivelmente, ainda não se reflete na agenda de pesquisa acadêmica.

10. Processo de revisão de literatura chamado *skimming of the text*. Consiste em identificar, sem uma leitura compreensiva do documento, se o texto atende aos critérios de inclusão.

11. Na linguagem acadêmica, é comum o uso desse verbo para destacar argumentos, em conformidade com sua definição dicionarizada.

12. Ramos e Silva (2018) e Reis (2018).

13. Produto da tradução do conhecimento, que busca superar a barreira da linguagem científica, aproximando produção acadêmica e gestão pública.

3 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

O quadro 1 sintetiza os elementos-chave dos estudos.

QUADRO 1
Síntese dos resultados

	Estudo	Área	Metodologia	Principais elementos
Artigos	Dias <i>et al.</i> (2015)	Saúde	Revisão de literatura	Apresenta quatro estratégias para potencializar o uso de evidências no sistema de saúde.
	Campos, Onocko-Campos e Barrio (2013)	Saúde mental	Discussão teórica	Reflete sobre categorias de evidências e evidências qualitativas, contextualizando a prática da saúde mental. Problematiza a produção de evidências em saúde, quando financiadas por grandes empresas, e defende a participação de atores sociais para validar evidências quando houver valores em conflito.
	Pedroso, Juhásová e Hamann (2019)	Uso de álcool e drogas	Revisão de literatura	Analisa desafios de adaptação de práticas desenvolvidas com bases em evidências. Argumenta que essas ações devem considerar as vulnerabilidades sociais do Brasil, distintas dos países de origem das evidências examinadas.
	Picon, Beltrame e Banta (2013)	Saúde pública	Análise descritiva	Descreve o desenvolvimento de diretrizes nacionais para tratamento de doenças, elaboradas com base em evidências, validadas pela comunidade epistêmica.
	Campos (2009)	Educação	Revisão de literatura	Problematiza o uso de evidências em educação, destacando que algumas questões fundamentais são mais bem equalizadas por meio dos processos sociais.
	Carneiro e Sandroni (2017)	Política pública	Pesquisa qualitativa	Reflete sobre as PPBEs, analisando a articulação entre ciência e políticas públicas a partir da percepção de gestores federais. Discute os limites e possibilidades da contribuição do conhecimento científico às políticas públicas.
Dissertações	Soares (2019)	Segurança pública	Pesquisa qualitativa	Avalia a implementação de programas baseados em evidências e conclui que o desenho baseado em evidências contribui para a efetividade.
	Gemael (2016)	Ecologia	Pesquisa qualitativa	Discute a apropriação de gestores e políticos de evidências científicas; aponta determinantes para o distanciamento identificado entre ambos, e propõe alternativas de aproximação.
	Maranhão (2017)	Educação	Pesquisa documental	Toma como modelos programas elaborados com base em evidências, para análise de uma intervenção para a qual propõe alternativas de melhoria, aproximando-a dos modelos.
	Ramos (2017)	Saúde pública	Pesquisa documental	Reúne evidências disponíveis em revisões sistemáticas para elaborar modelo de análise da implementação de estratégia de saúde pública.

Elaboração das autoras.

Um dos artigos (Campos, Onocko-Campos e Barrio, 2013) discute a produção das evidências, sua hierarquização e o risco de reificação de evidências quantitativas, trazendo dificuldades para campos em que esses estudos não são abundantes ou possíveis.

Cinco estudos se dedicam a analisar estratégias de uso/não uso das evidências. Três o fazem a partir de sua problematização, conforme descrito a seguir.

- Pedroso, Juhásová e Hamann (2019) argumentam sobre a dificuldade para incluir evidências científicas como um elemento relevante na formulação de intervenções, ao observarem que as decisões são mais orientadas pelos apelos morais e normas culturais do que por evidências no campo da “guerra às drogas”.

- Campos (2009) analisa o uso de evidências diante de um quadro mais amplo, que questiona os objetivos da pesquisa em educação e a utilidade dos resultados obtidos face às questões estruturais que devem ser enfrentadas nesse campo.
- Carneiro e Danton (2012) **identificaram**, entre gestores, a coexistência de duas visões sobre ciência: como narrativa apartada da política e como campo legítimo da geração de dados e tecnologias importantes para fundamentação das disputas inerentes à prática governamental. Argumentam que a percepção dos gestores sobre o lugar da evidência científica interfere no sucesso dessa abordagem, e concluem que a contribuição das PPBEs se dá mais na criação de legitimidade ou no fortalecimento de temas na agenda do que na seleção das melhores opções de política.

Os dois últimos criticam a adoção irrefletida da abordagem das PPBEs e os pressupostos de que a evidência científica agregaria soluções inéditas para a gestão pública. Outros dois estudos abordam o tema a partir da discussão sobre quais seriam as melhores estratégias para estimular o uso de evidências na tomada de decisão (Dias *et al.*, 2015), sintetizadas nas seguintes possibilidades: *i*) produzir e disseminar sínteses de evidência com linguagem adaptada aos diferentes públicos; *ii*) estimular o uso do jornalismo e de outras formas de comunicação para ampliar e disseminar conhecimento científico; *iii*) utilizar plataforma virtual para disseminar conhecimento científico; e *iv*) promover interação entre pesquisadores e tomadores de decisão. Essas possibilidades são também apontadas nas conclusões de Gemael (2016) para a incorporação das evidências no campo da gestão de políticas ambientais, ao identificar, no seu estudo, o distanciamento entre esses campos e defender a aproximação entre ambos.

Há, ainda, o debate sobre o desenho de intervenções baseadas em evidências. O estudo de Picon, Beltrame e Banta (2013) descreve uma estratégia desenvolvida pelo Ministério da Saúde para enfrentar a judicialização da saúde, a partir da criação de diretrizes nacionais baseadas em evidências científicas, discutidas com a comunidade epistêmica (Costa, 2014) e, posteriormente, distribuídas para a rede pública. Maranhão (2017) adota programas baseados em evidências no campo da educação como referência para análise de uma iniciativa e proposição de ações que a tornem mais efetiva, com a incorporação de elementos identificados nos modelos.

Por fim, dois estudos analisam/avaliam intervenções. Ramos (2017) usa um modelo elaborado a partir de evidências científicas para análise da implementação da estratégia de regionalização do atendimento de saúde nos estados que adotaram o modelo do governo federal; e Soares (2019) avalia a implementação das PPBEs e conclui que o fato de serem baseadas em evidências contribui para a efetividade de seus resultados.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da produção acadêmica evidenciou que a produção sobre as PPBEs ainda se mostra numericamente pouco expressiva no Brasil. O interesse pelo tema parece ainda não ter se refletido na produção acadêmica brasileira, e chama a atenção a ausência de análises sobre as iniciativas governamentais dos últimos anos. A tônica mais presente parece ser a tentativa de criação de pontes para o diálogo com a gestão pública. A estratégia de aproximação se daria por meio da “tradução” da linguagem acadêmica e da disseminação de sua produção para alcançar gestores públicos, revelando que a superação do principal desafio estaria na remoção das barreiras de acesso às evidências científicas, transformando a linguagem e ampliando a disponibilidade. Identificamos também uma discussão crítica sobre o uso de evidências nas políticas públicas. Aqui, a incorporação das evidências precisa

superar outros desafios, como o reconhecimento dos limites de seu alcance face a problemas estruturais e complexos enfrentados pelas políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- CAMPOS, G. W. de S.; ONOCKO-CAMPOS, R. T.; BARRIO, L. R. del. Políticas e práticas em saúde mental: as evidências em questão. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 18, n. 10, p. 2797-2805, out. 2013.
- CAMPOS, M. Para que serve a pesquisa em educação? **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 136, p. 269-283, abr. 2009.
- CARNEIRO, M. J. T.; DANTON, T. Agricultura e biodiversidade nas ciências sociais brasileiras: alimentando a comunicação entre ciência e políticas públicas. **Sociologias**, v. 14, n. 30, p. 252-289, maio 2012.
- CARNEIRO, M. J. T.; SANDRONI, L. T. Science and policy on the perspective of public managers: relativizing borders. **Sociedade e Estado**, v. 33, n. 1, p. 41-61, 1º jan. 2018.
- COSTA, N. do R. Comunidade epistêmica e a formação da reforma sanitária no Brasil. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 24, n. 3, p. 809-829, 2014.
- DAVIES, H. T. O.; NUTLEY, S. M. The rise and rise of evidence in health care. **Public Money and Management**, v. 19, n. 1, p. 9-16, jan. 1999.
- DAVIES, P. **Is evidence-based government possible?** London: Jerry Lee Lecture, 2004.
- DIAS, R. I. da S. C. *et al.* Estratégias para estimular o uso de evidências científicas na tomada de decisão. **Cadernos de Saúde Coletiva**, v. 23, n. 3, p. 316-322, set. 2015.
- GEMAEL, M. **Evidências científicas como base das políticas públicas para a conservação da biodiversidade no Brasil.** Cuiabá: Editora da UFMT, 2016.
- HEAD, B. W. Three lenses of evidence-based policy. **Australian Journal of Public Administration**, v. 67, n. 1, p. 1-11, mar. 2008.
- MARANHÃO, M. **O pacto pela educação em Recife: desafios na implementação da gestão pedagógica com base em evidências.** 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2017.
- OLIVER, K. *et al.* A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers. **BMC Health Services Research**, v. 14, n. 2, 3 jan. 2014.
- PEDROSO, R. T.; JUHÁSOVÁ, M. B.; HAMANN, E. M. Evidence-based science in public policies for reinventing alcohol and drugs use prevention. **Interface: Communication, Health, Education**, v. 23, 2019.
- PICON, P. D.; BELTRAME, A.; BANTA, D. National guidelines for high-cost drugs in Brazil: achievements and constraints of an innovative national evidence-based public health policy. **International Journal of Technology Assessment in Health Care**, v. 29, n. 2, p. 198-206, 2013.

RAMOS, M. **O processo de regionalização via Coap informado por evidências: estamos no caminho certo?** 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

RAMOS, M. C.; SILVA, E. N. da. Como usar a abordagem da política informada por evidência na saúde pública? **Saúde em Debate**, v. 42, n. 116, p. 296-306, jan. 2018.

REIS, G. R. **A utilização do uso de evidências científicas como política pública para a otimização na disponibilidade de vagas em UTI no Tocantins.** 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2018.

SOARES, T. **Políticas públicas e prevenção da violência no desenvolvimento infantil baseada em evidências: uma análise da implementação dos programas ACT e Conte Comigo na cidade de Pelotas, RS.** 2019. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

USO DE EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS NA AVALIAÇÃO DA INCORPORAÇÃO DE TECNOLOGIAS EM SAÚDE NO SUS: UMA ANÁLISE PRELIMINAR¹

Fabiola Sulpino Vieira²

Luciana Mendes Santos Servo³

Sergio Francisco Piola⁴

1 INTRODUÇÃO

O Sistema Único de Saúde (SUS) foi instituído em 1988 para assegurar o acesso da população a bens e a serviços de saúde de forma universal, igualitária e integral (Brasil, 1988). A integralidade implica a oferta de serviços de saúde em distintos níveis de complexidade, incluindo ações de promoção, proteção e recuperação, a integração das práticas dos profissionais no cuidado aos pacientes e a implementação de políticas para lidar com as diversas dimensões inerentes ao sistema e aos cuidados de saúde (Mattos, 2009).

A avaliação da incorporação de tecnologias em saúde é parte do processo de formulação de políticas terapêuticas, que são componentes da Política Nacional de Assistência Farmacêutica. Segundo Souza (2003), o processo de formulação de uma política pública envolve a tradução dos propósitos dos governos em programas e ações, com impactos sobre o mundo real. Logo, as políticas públicas constituem programas e ações governamentais, podendo-se compreender as políticas terapêuticas como políticas públicas que estabelecem as tecnologias empregadas para tratamento dos doentes e as condições para sua utilização, segundo as doenças que lhes acometem.

Elas podem ser implícitas, ou seja, não declaradas como tal, mas se caracterizam pelo propósito de orientar a oferta e a prescrição de terapias no sistema de saúde, a exemplo da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (Rename) (Brasil, 2019) e da Tabela SUS.⁵ Ou podem ser explícitas, quando claramente se apresentam com o propósito de orientar a prática dos profissionais de saúde, a exemplo dos Protocolos Clínicos e Diretrizes Terapêuticas (PCDT).⁶

Os medicamentos e os procedimentos técnicos são classificados ao lado dos equipamentos, sistemas organizacionais, informacionais, educacionais e de suporte, e dos programas e protocolos assistenciais como tecnologias em saúde (Brasil, 2010). Em um contexto de crescente desenvolvimento, oferta e custo dessas tecnologias, a existência de um mecanismo baseado em evidências, sistemático e reprodutível é fundamental para promover o acesso equitativo e sustentável aos cuidados de saúde para toda a população (WHO, 2002; Whitty, 2018).

No Brasil, a Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (Conitec) é responsável pela avaliação das tecnologias em saúde, assessorando o secretário de Ciência, Tecnologia e Insumos

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi24art4>

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea. *E-mail*: <fabiola.vieira@ipea.gov.br>.

3. Técnica de planejamento e pesquisa na Disoc/Ipea. *E-mail*: <luciana.servo@ipea.gov.br>.

4. Pesquisador no projeto Acompanhamento e Análise da Política de Saúde na Disoc/Ipea. *E-mail*: <sergiofpiola@gmail.com>.

5. A Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais do SUS (Tabela SUS) inclui procedimentos técnicos (cirúrgicos, psicoterapêuticos, entre outros) disponibilizados no sistema. Disponível em: <<http://sigtap.datasus.gov.br/tabela-unificada/app/sec/inicio.jsp>>.

6. Disponível em: <<http://conitec.gov.br/protocolos-e-diretrizes>>.

Estratégicos do Ministério da Saúde na tomada de decisão sobre a sua incorporação ou desincorporação (Brasil, 2011). Com o apoio da Conitec e a participação de profissionais das distintas áreas técnicas do Ministério da Saúde, são formuladas as políticas terapêuticas de abrangência nacional, em um processo por si só desafiador, não apenas para o SUS, mas para todos os sistemas de saúde (Vieira, 2019).

Considerando este contexto, este artigo tem por objetivos apresentar os avanços do SUS no uso de evidências científicas na avaliação de tecnologias em saúde (ATS), segundo as orientações mais atuais nesse campo, e investigar, em caráter preliminar, se tais orientações se concretizam no trabalho realizado pela Conitec.

Na seção 2, apresenta-se uma síntese da literatura científica que reporta os avanços do SUS nesta área desde 2011. E, na seção 3, discutem-se os resultados da análise preliminar de uma amostra de relatórios da Conitec, publicados em 2019, quanto ao nível das evidências utilizadas para fundamentar as recomendações de uso das tecnologias com finalidades terapêuticas. Por fim, a síntese dos achados deste artigo é apresentada na seção 4, a título de considerações finais.

2 USO DE EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS NA ATS NO SUS

Conceitualmente, para o campo da saúde, as evidências estão relacionadas a fatos utilizados para apoiar conclusões, que são conhecidos pela experiência ou observação. As evidências científicas são aquelas obtidas pela aplicação de métodos sistemáticos e replicáveis para sua produção, sendo a sua confiabilidade definida com base no método empregado para obtê-las (Lomas *et al.*, 2005).

No SUS, a Conitec deve considerar as evidências científicas sobre a eficácia, a acurácia, a efetividade e a segurança do medicamento, produto ou procedimento avaliado, além de avaliações econômicas sobre os benefícios e custos da tecnologia avaliada em relação às já incorporadas ao sistema (Brasil, 2011).

A criação da Conitec em 2011 constituiu marco importante da ATS no país e promoveu avanços expressivos nesta área. Quanto à sua estrutura e seu funcionamento, a comissão apresenta mais similaridades do que diferenças em relação à estrutura e aos procedimentos adotados pelas agências de ATS da Austrália, Canadá e Reino Unido, que são consideradas referências nesta temática (Lima, Brito e Andrade, 2019).

Em menos de uma década, o Ministério da Saúde foi capaz de organizar os processos de trabalho da Conitec, alcançando resultados positivos, como maior qualidade e transparência na elaboração de suas guias de prática clínica em relação àquelas produzidas por sociedades de especialidades e pela Associação Médica Brasileira. Contudo, apesar dos avanços, ainda não obtiveram o mais alto nível possível para este tipo de documento (Molino *et al.*, 2019).

Estudos recentes têm apontado falta de conformidade com a regulamentação interna da Conitec em termos do tipo e da qualidade das evidências. Do total de relatórios publicados em 2012 e 2016, em 87% deles não foram observados os requisitos de um processo de ATS completo, havendo significativa diferença quanto às evidências utilizadas entre as demandas internas (do setor público) e as demandas externas (empresas produtoras/fornecedoras de tecnologias e sociedade civil), com menos rigor no caso das primeiras (Yuba, Novaes e Soárez, 2018). A probabilidade de aprovação das demandas internas foi quatro vezes maior em relação às externas para as solicitações de incorporação de medicamentos entre 2012 e junho de 2016 (Caetano *et al.*, 2017).

Há, portanto, questões importantes a serem resolvidas quanto ao trabalho da comissão. Adiciona-se a elas a ausência de processo de reavaliação das tecnologias com revisão da sua

indicação de uso ou recomendação para sua exclusão, ou seja, desinvestimento (Pereira, Barreto e Neves, 2019).

Outro problema de conformidade apontado é o da incorporação de medicamentos sem registro na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) (Pedro *et al.*, 2018). Esta é uma questão relevante, pois a ATS precisa considerar as finalidades das tecnologias. Na incorporação de medicamentos para tratamento de doenças relacionadas à pobreza, a inexigibilidade do registro sanitário pode se justificar por seu valor terapêutico incontestado (Santana, Lupatini e Leite, 2017). A inexistência do registro pode demonstrar a falta de interesse das empresas na comercialização dos seus produtos no país. Neste caso, parece que a questão principal está mais relacionada à adequação da legislação às necessidades do SUS do que ao trabalho da Conitec. Em linhas gerais, a Conitec promoveu avanços significativos no processo de ATS no SUS, mas o trabalho da comissão demanda aperfeiçoamento.

3 NÍVEL DAS EVIDÊNCIAS EM RECOMENDAÇÕES DA CONITEC: UMA ANÁLISE PRELIMINAR

No tocante à análise sobre o nível das evidências utilizadas para fundamentar suas recomendações, do total de 77 relatórios publicados em 2019, 68 abordam tecnologias com finalidades terapêuticas. Recomendam a incorporação ou a exclusão de medicamentos e procedimentos técnicos ou a aprovação de PCDT e de outras diretrizes terapêuticas. Neste estudo, trabalhou-se com uma amostra de 20% (n=14) desses relatórios, selecionados por meio de amostragem aleatória estratificada. O quadro 1 apresenta uma síntese dos achados sobre o nível das evidências utilizadas, considerando-se o delineamento dos estudos citados, conforme descrito por Fletcher e Fletcher (2006), e a classificação dos níveis de evidência quanto à eficácia e efetividade das intervenções, de acordo com os procedimentos iniciais da metodologia GRADE (Grading of Recommendations Assessment, Development and Evaluation) para avaliação da qualidade da evidência (Brasil, 2014).

Em linhas gerais, nessa análise preliminar, observa-se que, para a maioria dos relatórios analisados, o nível das evidências consideradas pode ser classificado como moderado ou alto, implicando confiança mediana a forte no efeito estimado, para a maioria das intervenções recomendadas pela Conitec. Todavia, há uma parcela não desprezível delas que foi considerada com nível baixo ou muito baixo das evidências científicas, a exemplo das intervenções para tratamento da intoxicação por glifosato, da indicação de nusinersena para atrofia muscular espinhal (AME) 5q tipo 1, do transplante de células-tronco hematopoiética na mucopolissacaridose tipo IV A e de dicloridrato de sapropterina no tratamento da fenilcetonúria.

Os níveis baixo e muito baixo das evidências para intervenções utilizadas no tratamento de intoxicações agudas e de doenças raras podem ser justificados pela impossibilidade ou pela dificuldade de realização de ensaios clínicos. No primeiro caso, por questões óbvias, e, no segundo, porque é pequeno o número de pacientes que poderiam ser recrutados para a realização dessas pesquisas. Com isso, as evidências acabam sendo oriundas de estudos observacionais, como de caso e controle e relatos de caso, os quais proveem limitada confiança no efeito da intervenção.

No caso das doenças raras, os vazios terapêuticos, ou seja, a inexistência de alternativas para tratamento, costuma fazer com que as agências de ATS admitam evidências menos robustas sobre os efeitos das intervenções. Mas este não foi o caso da Conitec ao indicar a realização do transplante de células-tronco hematopoiética, o uso de nusinersena e de sapropterina, haja vista a disponibilidade no SUS de alternativas terapêuticas com nível mais elevado de evidências para as indicações mencionadas (quadro 1).

QUADRO 1

Níveis de evidências preliminares¹ para as intervenções recomendadas pela Conitec, segundo o sistema GRADE, para a amostra de relatórios analisada

Tecnologias, relatórios e intervenções	Recomendação	Tipos de estudo sobre tratamento (quantidades)				Níveis de evidência (Grupo GRADE preliminar)
		Revisões sistemáticas com e sem metanálise	Ensaio clínico	Estudos observacionais (coorte, caso e controle)	Outros (séries de casos, relatos de casos, diretrizes, entre outros)	
PCDTs e diretrizes terapêuticas						
Relatório nº 494 – Protocolo clínico e diretrizes terapêuticas da mucopolissacaridose tipo IV A (síndrome de Morquio A)	Aprovar PCDT					
Transplante de células-tronco hematopoiética		-	-	-	3	Muito baixo
Terapia de reposição enzimática		-	1	-	3	Moderado
Relatório nº 492 – PCDT – Atrofia Muscular Espinhal (AME) 5q Tipo 1	Aprovar PCDT					
Nusinersena		-	1		1	Baixo
Terapia não farmacológica (cuidados nutricionais, ortopédicos e respiratórios)		-	-	-	6	Muito baixo
Relatório nº 465 – PCDT Fenilcetonúria	Aprovar PCDT					
Dieta restritiva em fenilalanina		-	2	-	10	Moderado
Fórmula de aminoácido isenta de fenilalanina		1	1	-	3	Moderado
Dicloridrato de sapropterina		-	-	-	2	Muito baixo
Relatório nº 455 – PCDT Esclerose múltipla	Aprovar PCDT					
Acetato de glatirâmer		1	5	-	1	Moderado a alto
Relatório nº 425 – Diretrizes brasileiras para diagnóstico e tratamento das intoxicações por agrotóxicos – capítulo 3	Aprovar diretrizes					
Descontaminação da pele e mucosas		-	-	-	3	Muito baixo
Hemoperfusão Direta ou Hemodiafiltração Venovenosa Contínua		-	-	-	3	Muito baixo
Hemodiálise		-	-	-	2	Muito baixo
Terapia adjuvante (administração parenteral de emulsão lipídica)		-	1	-	2	Baixo
Relatório nº 401 – Diretrizes diagnósticas e terapêuticas de neoplasia maligna epitelial de ovário	Aprovar diretrizes					
Cirurgia		3	3	3	1	Alto
Quimioterapia neoadjuvante		6	2	3	-	Alto
Quimioterapia adjuvante		2	-	-	-	Moderado a alto
Quimioterapia intraperitoneal		1	-	2	1	Moderado
Tratamento da recidiva tumoral		4	1		2	Alto
Tratamento da doença refratária a compostos de platina		1	3	1	-	Moderado a alto
Terapia endócrina		1	1	2	-	Moderado a alto
Tratamento de manutenção		2	-	-	-	Moderado a alto

(Continua)

(Continuação)

Tecnologias, relatórios e intervenções	Recomendação	Tipos de estudo sobre tratamento (quantidades)				Níveis de evidência (Grupo GRADE preliminar)
		Revisões sistemáticas com e sem metanálise	Ensaio clínico	Estudos observacionais (coorte, caso e controle)	Outros (séries de casos, relatos de casos, diretrizes, entre outros)	
Medicamentos						
Relatório nº 486 – Certolizumabe pegol (CZP) para o tratamento da artrite psoriásica (PzA)	Incorporar ao SUS	1	7	1	-	Moderado a baixo
Relatório no 484 – Secuquinumabe como primeira etapa de terapia biológica para o tratamento da espondilite anquilosante ativa em pacientes adultos	Não incorporar ao SUS	5	-	-	-	Alto
Relatório no 454 – Sacubitril/valsartana para o tratamento de pacientes adultos com insuficiência cardíaca crônica sintomática (NYHA classe II-IV) com fração de ejeção reduzida	Incorporar ao SUS	2	1	2	-	Moderado
Relatório no 464 – Abiraterona para câncer de próstata metastático resistente à castração em pacientes com uso prévio de quimioterapia	Incorporar ao SUS	1	2	-	-	Moderado a alto
Relatório no 458 – Tetraciclina 500 mg para o tratamento de hidradenite supurativa leve	Incorporar ao SUS	-	1	1	4	Moderado
Relatório no 440 – Insulinas análogas de ação prolongada para o tratamento de diabetes mellitus tipo I	Incorporar ao SUS	7	-	5	2	Moderado a alto
Relatório no 248 – Simeprevir para o tratamento da hepatite C	Excluir	-	-	-	-	Sem classificação ²
Procedimento técnico						
Relatório no 364 – Transplante de fígado para insuficiência hepática hiperaguda relacionada à febre amarela	Incorporar ao SUS	-	-	-	-	Sem classificação ²

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ A classificação GRADE foi realizada considerando apenas a quantidade de estudos por tipo. Não foi feita uma avaliação GRADE completa, contemplando a análise da qualidade de cada estudo.

² Nenhum estudo foi citado no relatório.

Recentemente, o processo de incorporação do medicamento nusinersena, o mais caro já incorporado ao SUS, gerou preocupações quanto à reversão do curso da institucionalização da ATS no sistema, até então caracterizado pela busca da transparência e da *accountability*. Os autores de um estudo sobre este caso concluem que a recomendação para a incorporação se deu por decisão política, uma vez que as evidências sobre a eficácia, efetividade e custo-efetividade do medicamento não apoiam tal recomendação (Caetano, Hauegen e Osório-de-Castro, 2019). Na análise do PCDT que trata dessa doença, realizada no presente artigo, observou-se também um relatório com construção menos elaborada, ainda que não tenha sido analisado o relatório de incorporação do medicamento.⁷

Quando se comparam os PCDT da AME 5q tipo 1 e da esclerose múltipla, observa-se significativa diferença na organização dos relatórios e na qualidade das evidências apresentadas. No primeiro relatório, apenas um ensaio clínico randomizado é apresentado como evidência para tratamento com

7. No caso do nusinersena, no relatório sob análise é citado outro relativo à recomendação de incorporação desse medicamento. Neste último, há referências a outros ensaios clínicos randomizados. Entretanto, pela lógica de organização dos protocolos, eles deveriam apresentar todas as evidências que o embasaram.

nusinersena. No segundo, além de se apresentarem evidências para todos os medicamentos de cada linha de tratamento, especificamente no caso do glatiramer, são apresentados cinco ensaios clínicos e uma revisão sistemática. Nesta primeira análise, o segundo relatório parece ser bem detalhado e exaustivo na avaliação das evidências em relação ao primeiro.

Também foram publicados relatórios sem embasamento das recomendações por evidências científicas. Um deles trata da exclusão do medicamento simeprevir para o tratamento da hepatite C, porque a empresa produtora deixou de oferecer o produto no mercado nacional por motivos comerciais, situação que dispensa a apresentação de evidências científicas. Contudo, em outro relatório, recomenda-se a realização de transplante de fígado para insuficiência hepática hiperaguda relacionada à febre amarela, com base apenas em dados do Sistema Nacional de Transplantes.

Mudanças de posicionamento da comissão após a realização da consulta pública, sem que novas evidências científicas tenham sido apresentadas e as fundamentassem, também foram observadas nos relatórios. Uma primeira análise do relatório de avaliação da incorporação do CZP para o tratamento da PzA poderia indicar que as evidências teriam uma boa avaliação pelo GRADE, visto que incluem muitos ensaios clínicos randomizados. Todavia, a avaliação da própria Conitec foi de que as evidências apresentadas pelo demandante eram frágeis do ponto de vista metodológico. Nesse momento, a recomendação era pela não incorporação. Após a consulta pública, a comissão argumentou que os dados de comparação indireta mostravam eficácia equivalente do CZP à da alternativa incorporada (secuquinumabe 300 mg), mas com economia do primeiro em comparação com o segundo. Assim, a recomendação foi de incorporá-lo ao SUS.

Algo semelhante ocorreu com a avaliação das insulinas análogas. A análise das evidências gerou uma recomendação inicial de não incorporação. Contudo, após as consultas públicas, e considerando outros fatores, como as ações judiciais, a Conitec passou a recomendar sua incorporação ao sistema. Também o sacubitril/valsartana, medicamento para pacientes com insuficiência cardíaca crônica sintomática com fração de ejeção reduzida, teve sua incorporação aprovada depois da consulta pública, mesmo com decisão inicial contrária da comissão, por considerar os benefícios clínicos não condizentes com o preço praticado no Brasil.

O processo de ATS pela Conitec prevê a utilização de evidências econômicas provenientes de análises de custo-efetividade⁸ e de impacto orçamentário. Constatou-se, neste trabalho, que essas evidências econômicas não são determinantes na decisão da comissão, mesmo diante de benefícios clínicos ainda baseados em poucos estudos. Esse é o caso do acetato de abiraterona, usado no tratamento do adenocarcinoma de próstata metastático resistente à castração, em que, apesar de o relatório demonstrar impacto orçamentário relevante e relação custo-efetividade desfavorável, a comissão se posicionou pela incorporação.

Quanto à pressão exercida pela judicialização da saúde sobre a Conitec, os autores de um estudo, no qual foram analisadas atas de reuniões e conteúdo de entrevistas feitas com membros dessa comissão, concluíram que as ações judiciais não influenciaram diretamente o seu processo de ATS (Souza, Souza e Lisboa, 2018). Todavia, ao menos no processo recente de avaliação das insulinas análogas, as ações judiciais são citadas no relatório como uma das justificativas para sua incorporação.

8. São avaliações em que os custos e as consequências de programas de saúde ou de tratamentos são examinados (Drummond *et al.*, 2005).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de avaliação da incorporação de tecnologias com base em evidências é uma prática adotada por vários países do mundo. Uma das agências governamentais conhecidas é o National Institute for Health Care and Excellence (NICE), criado para, entre outros objetivos, apoiar a tomada de decisão sobre a incorporação de tecnologias em saúde no sistema nacional de saúde do Reino Unido. A Conitec se espelha nessa e em outras experiências para apoiar a tomada de decisão no SUS. Assim, considerando-se que as evidências científicas devem ser importantes balizadores das decisões da Conitec, justifica-se a escolha desse objeto para uma análise preliminar do uso de evidências nas políticas públicas de saúde.

Com base nos resultados de estudos recentemente publicados sobre o processo de trabalho da Conitec e na análise preliminar sobre o nível das evidências consideradas pela comissão para a realização de recomendações sobre intervenções com finalidades terapêuticas, conclui-se que houve avanços importantes quanto à ATS no SUS nos últimos anos. Entretanto, ainda se observam desconformidades significativas quanto às práticas recomendadas para um processo de ATS robusto e confiável, conforme sinaliza esta análise realizada sobre o nível das evidências.

Como neste trabalho não se avançou na avaliação dos fatores que permitem reduzir ou elevar o nível das evidências de acordo com o sistema GRADE, tais como limitações metodológicas das pesquisas, inconsistência, imprecisão e viés de publicação, a análise ora apresentada tem caráter preliminar. Estudos mais detalhados precisam ser feitos para investigar esses e outros fatores que impactam o nível das evidências consideradas e o processo de ATS ora em curso no SUS, como, por exemplo, a possibilidade de captura, por agentes do complexo econômico-industrial da saúde, de membros da comissão ou de tomadores de decisão no Ministério da Saúde, os quais, neste último caso, têm a palavra final sobre a incorporação da tecnologia avaliada.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988.

_____. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Gestão de Tecnologias em Saúde**. Brasília: Ministério da Saúde, 2010.

_____. Lei nº 12.401, de 28 de abril de 2011. Altera a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a assistência terapêutica e a incorporação de tecnologia em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011.

_____. **Sistema GRADE**: manual de graduação da qualidade da evidência e força de recomendação para tomada de decisão em saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2014.

_____. **Relação Nacional de Medicamentos Essenciais 2020**. Brasília: Ministério da Saúde, 2019.

CAETANO, R. *et al.* Incorporação de novos medicamentos pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias do SUS, 2012 a junho de 2016. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 8, p. 2513-2525, 2017.

CAETANO, R.; HAUEGEN, R. C.; OSORIO-DE-CASTRO, C. G. S. A incorporação do nusinersena no Sistema Único de Saúde: uma reflexão crítica sobre a institucionalização da avaliação de tecnologias em saúde no Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 8, e00099619, 2019.

DRUMMOND, M. F. *et al.* **Methods for the economic evaluation of health care programmes**. New York: Oxford University Press, 2005.

FLETCHER, R. H.; FLETCHER, S. W. **Epidemiologia clínica: elementos essenciais**. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

LIMA, S. G. G.; BRITO, C.; ANDRADE, C. J. C. O processo de incorporação de tecnologias em saúde no Brasil em uma perspectiva internacional. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 5, p. 1709-1722, 2019.

LOMAS, J. *et al.* **Conceptualizing and combining evidence for health system guidance**. [s.l.]: Canadian Health Services Research Foundation, 2005.

MATTOS, R. A. Os sentidos da integralidade: algumas reflexões acerca de valores que merecem ser defendidos. *In*: PINHEIRO, R.; MATTOS, R. A. (Org.). **Os sentidos da integralidade na atenção e no cuidado à saúde**. 8. ed. Rio de Janeiro: Abrasco, 2009.

MOLINO, C. G. R. C. *et al.* Comparison of the methodological quality and transparency of Brazilian practice guidelines. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 10, p. 3947-3956, 2019.

PEDRO, E. M. *et al.* Incorporação de medicamentos sem registro sanitário no SUS: um estudo das recomendações da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no período 2012-2016. **Revista Visa em Debate**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 12-21, 2018.

PEREIRA, V. C.; BARRETO, J. O. M.; NEVES, F. A. R. Health technology reassessment in the Brazilian public health system: analysis of the current status. **PLoS ONE**, San Francisco, v. 14, n. 7, e0220131, 2019.

SANTANA, R. S.; LUPATINI, E. O.; LEITE, S. N. Registro e incorporação de tecnologias no SUS: barreiras de acesso a medicamentos para doenças da pobreza? **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 5, p. 1417-1428, 2017.

SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, v. 16, n. 39, p. 11-24, 2003.

SOUZA, K. A. O.; SOUZA, L. E. P. F.; LISBOA, E. S. Ações judiciais e incorporação de medicamentos ao SUS: a atuação da Conitec. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 119, p. 837-848, 2018.

VIEIRA, F. S. **Desafios do Estado quanto à incorporação de medicamentos no Sistema Único de Saúde**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2.500).

WHITTY, J. A. Health technology assessment. *In*: BABAR, Z. **Equitable access to high-cost pharmaceuticals**. London: Elsevier, 2018.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Promoting rational use of medicines: core components**. Geneva: WHO, 2002.

YUBA, T. Y.; NOVAES, H. M. D.; SOÁREZ, P. C. Challenges to decision-making processes in the national HTA agency in Brazil: operational procedures, evidence use and recommendations. **Health Research Policy and Systems**, London, v. 16, n. 1, p. 40, 2018.

IGNORÂNCIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: A REGULAÇÃO DE *CANNABIS* MEDICINAL NO BRASIL¹

Milena Karla Soares²

1 INTRODUÇÃO

Este artigo analisa as decisões da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) sobre regulação de *cannabis* para fins medicinais no Brasil no período de junho a dezembro de 2019, buscando identificar as implicações da ignorância³ (ou ausência de conhecimento) para a atuação da agência reguladora. Nesse período, a Anvisa deliberou simultaneamente sobre duas propostas de regulação: a primeira sobre requisitos técnicos e administrativos para cultivo de *cannabis* para fins medicinais ou científicos e a segunda sobre o regulamento específico que flexibilizou as regras de registro de medicamentos à base de *cannabis*. Utilizou-se uma abordagem interpretativa para análise de conteúdo dos votos de membros da Diretoria Colegiada da Anvisa ao longo de processo deliberativo, que culminou com a rejeição e com o arquivamento da proposta de regulação do cultivo, concomitantemente à aprovação de regras mais flexíveis de registro de medicamentos à base de *cannabis*.

Espera-se que este artigo ofereça uma visão complementar aos demais que compõem esta edição do *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi), ao reconhecer que a ignorância pode ser um fator tão decisivo quanto o conhecimento nas políticas públicas. O texto está organizado em três seções, além desta introdução e da conclusão. Primeiramente, busca-se contextualizar as iniciativas de regulação da *cannabis* medicinal propostas pela Anvisa em 2019. Em seguida, apresenta-se uma revisão da literatura relativa a estudos sobre ignorância. Finalmente, apresenta-se a análise dos dados empíricos, estruturada em torno de seis principais “ignorâncias” mobilizadas nos votos, a saber: *i*) a *cannabis* apresenta propriedades terapêuticas?; *ii*) os produtos importados à base de *cannabis* apresentam segurança, eficácia e qualidade?; *iii*) a Anvisa tem competência para regular o plantio?; *iv*) a regulação do plantio reduzirá o custo dos medicamentos à base de *cannabis*?; *v*) quais serão os impactos da regulação do plantio em outros setores de políticas públicas?; e *vi*) há capacidade técnica e institucional dos órgãos governamentais envolvidos no controle e na fiscalização do plantio?

2 CONTEXTO

A *cannabis* foi “proibida” no Brasil em 1932,⁴ em decorrência de compromissos internacionais. Entretanto, ao contrário do senso comum, a proibição não é e nunca foi absoluta. O emprego para fins médicos, científicos e industriais permaneceu amparado pelo direito nacional e internacional. Trata-se do mesmo modelo aplicável a outras substâncias entorpecentes, a exemplo da papoula, planta

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi24art5>

2. Técnica de desenvolvimento e administração na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

3. A palavra *ignorância* é aqui entendida como um fenômeno social, ou seja, uma situação em que se percebe ou se alega ausência de conhecimento, e não como um atributo ou qualidade individual.

4. O Brasil aderiu à Convenção Internacional do Ópio de 1912. Em 1932, editou o Decreto nº 20.930/1932, que proibia diversas substâncias, *cannabis* inclusive. Atualmente, está em vigor a Lei nº 11.343/2006. Quanto ao direito internacional, há três convenções vigentes: a Convenção Única sobre Entorpecentes de 1961, a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971 e a Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas de 1988.

a partir da qual se produzem medicamentos – como morfina, codeína e diamorfina (heroína) – com aplicação médico-terapêutica, mas proscritos para uso recreativo.

Diferentemente da reconhecida utilidade terapêutica da papoula, a *cannabis* foi mantida à margem da pesquisa e do desenvolvimento farmacêutico. Em grande parte, isto se deve à temporalidade das descobertas científicas: no momento das primeiras negociações internacionais sobre controle de drogas, o uso de medicamentos derivados da papoula já estava consolidado, mas pouco se sabia sobre o potencial da *cannabis* (Berridge, 2013). Em 1952, o comitê sobre drogas viciantes da Organização Mundial da Saúde (OMS) se posicionou dessa forma: “A questão da justificação do uso de preparações de *cannabis* para propósitos medicinais foi discutida pelo comitê. Ele foi da opinião de que preparações de *cannabis* são praticamente obsoletas. Até onde se pode ver, não há justificativa para uso médico de preparações de *cannabis*” (OMS, 1952, tradução nossa). Essa declaração conferiu legitimidade científica ao regime de proibição da *cannabis* (Mills, 2012).

Nesse sentido, Nutt, King e Nichols (2013) argumentam que o regime de proibição dificulta a pesquisa devido ao aumento dos custos e tempos de licenciamento da autoridade responsável, exigência de controles policiais rigorosos e custosos, ausência ou baixa disponibilidade da substância, ofertada a preços proibitivos, além da falta de recursos pelo reduzido interesse de agências de financiamento no tema, bem como dificuldades para obter aprovação nos comitês de ética, em virtude do estigma associado à substância. Na prática, portanto, a proibição do uso recreativo tornou-se proibição total, ao inibir pesquisa e desenvolvimento. Tal problemática não se restringe à *cannabis*, abarcando outras substâncias psicoativas proibidas, tais como a metilenodioximetanfetamina (MDMA), a psilocibina e a lysergäurediethylamid (LSD), em relação aos quais há inúmeras questões científicas não respondidas (Kempner, 2015; Nutt, King e Nichols, 2013).

Recentemente houve uma inflexão nesse cenário, devido ao ativismo de famílias de crianças com epilepsia de difícil controle que acreditam ter encontrado na *cannabis* um medicamento eficaz para o tratamento de convulsões (Oliveira, 2016). O potencial terapêutico ganhou notoriedade em 2011, quando veio a público o caso da Charlotte Figi nos Estados Unidos. Sua mãe encontrou registros do uso de *cannabis* para tratamento de epilepsia remontando ao século XVIII, e passou a realizar experimentos, até encontrar a variedade que trouxesse o melhor resultado (McCall, 2015).

No Brasil, os pais de Anny Fischer foram os primeiros a conseguir na Justiça o direito de importar medicamento à base de *cannabis*, em abril de 2014,⁵ e outros se seguiram. Diante da grande demanda proveniente de determinações judiciais, bem como da pressão social relacionada ao ativismo de pacientes, a Anvisa passou a deliberar sobre o assunto. Em um primeiro momento, promovendo a reclassificação do canabidiol (CBD),⁶ de “proscrito” para “prescrito” e, na sequência, instituindo um regime simplificado de autorização excepcional das importações, em funcionamento desde 2015. O quadro 1 apresenta um resumo das principais resoluções da autoridade regulatória, entre 2015 e 2019.

5. Processo nº 24632-22.2014.4.01.3400, da 3ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, movido por Anny de Bortoli Fischer contra a Anvisa.
6. CBD e THC são substâncias presentes na planta *cannabis*. Ao contrário do THC, o CBD não possui propriedades psicoativas.

QUADRO 1

Principais resoluções da Anvisa sobre a regulação da *cannabis* para uso medicinal (2015-2019)

Assunto	Reuniões ordinárias públicas (ROPs) ou Circuito Deliberativo (CD) em que o tema foi debatido	Resoluções da Diretoria Colegiada (RDC)
Reclassificação do CBD (de proscrito para prescrito)	9ª ROP de 29/5/2014 (discutiu, mas não decidiu)1ª ROP de 14/1/2015 (aprovou reclassificação)	RDC nº 3 de 26/1/2015
Critérios e procedimentos para importação de produto à base de CBD por pessoa física para uso próprio	1ª ROP de 14/1/2015 (autorizou iniciativa)8ª ROP de 22/4/2015 (aprovou regulação)	RDC nº 17 de 6/5/2015
Excepcionar também o THC, ¹ para cumprimento de decisão judicial (Ação Civil Pública nº 0090670-16.2014.4.01.3400)	CD 208 de 17/3/2016 (aprovou)	RDC nº 66 de 18/3/2016
Adequar a norma para viabilizar o registro do medicamento Mevatyl	27ª ROP de 22/11/2016 (aprovou)	RDC nº 130 de 2/12/2016
Inclui <i>cannabis</i> na lista de “denominações comuns brasileiras”	9ª ROP de 18/4/2017 (aprovou)	RDC nº 156 de 5/5/2017
Simplificar o procedimento administrativo de importação	21ª ROP de 3/12/2019 (aprovou)	RDC nº 306 de 25/9/2019
Requisitos técnicos e administrativos para o cultivo da planta <i>cannabis</i> spp., exclusivamente para fins medicinais ou científicos; e registro e monitoramento de medicamentos à base de <i>cannabis</i> spp.	14ª ROP de 11/6/2019 (aprovou realização de consultas públicas)23ª ROP de 15/10/2019 (discutiu, mas não decidiu)29ª ROP de 3/12/2019 (arquivou regulação sobre cultivo e aprovou regulação sobre registro)	RDC nº 327 de 9/12/2019

Elaboração da autora.

Nota: ¹ THC – Tetraidrocanabinol.

Nesse contexto e trajetória histórica recentes, inserem-se as deliberações objeto de análise neste artigo. Entre junho e dezembro de 2019, a Diretoria Colegiada da Anvisa tramitou simultaneamente duas propostas de regulação: a primeira, sobre o plantio de *cannabis* para fins medicinais e científicos, que acabou sendo rejeitada e arquivada; e a segunda, sobre a flexibilização das regras para registro de medicamentos à base de *cannabis*, aprovada.

3 REFERENCIAL TEÓRICO: IGNORÂNCIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Neste artigo, busca-se lançar luz sobre o “reverso” do uso de evidências nas políticas públicas. Se evidência significa conhecimento, e o conhecimento humano é limitado, é de se esperar que existam situações em que o conhecimento (ou evidência) necessário para a tomada de decisão simplesmente não esteja disponível: situações de ignorância. Essas situações, em que o conhecimento é incompleto ou inconclusivo, são particularmente sensíveis ao tratar-se da atuação das agências reguladoras, cuja legitimidade, transparência e *accountability* fundamentam-se no conhecimento científico e na *expertise* técnica (Desmarais e Hird, 2014; Wagner, 2003).

De acordo com Smithson (2015), o campo de estudos sobre ignorância é multidisciplinar, sendo que recentemente tem havido um esforço de construção de um referencial que contemple as contribuições teóricas e empíricas das diversas áreas (a exemplo de antropologia, sociologia, ciência política, filosofia, psicologia, economia comportamental, comunicação, literatura e saúde e medicina).

Uma boa forma de começar a entender a ignorância é refletir sobre seus diversos tipos. Há diversas categorizações propostas na literatura,⁷ cuja utilidade dependerá da finalidade analítica a que se destina. No quadro 2, apresenta-se uma tipologia adaptada de Roberts (2015) e Kerwin (1993).

7. Para uma revisão sobre as diversas tipologias de ignorância, ver Smithson (2015).

QUADRO 2
Tipologia da ignorância

Origem da ignorância	Tipo de ignorância	Descrição
Inexistência de conhecimento	Ignorância despercebida (<i>unknown unknown</i>)	Não há consciência sobre a existência da lacuna de conhecimento. Somente podemos mapear esse tipo de ignorância em retrospecto, a partir do momento em que a ignorância é percebida e muda de categoria (Roberts, 2015).
	Ignorância percebida (<i>known unknown</i>)	A lacuna de conhecimento é reconhecida e o conhecimento é inexistente no mundo. Por exemplo, a existência de riscos, incertezas ou questões científicas não respondidas (Kerwin, 1993; Roberts, 2015).
Ignorância em relação a conhecimento existente	Ignorância percebida e evitável	Situações em que a lacuna de conhecimento é reconhecida e o conhecimento existe no mundo. É possível superar essa ignorância, caso o agente queira, mas nem sempre o esforço de obter o conhecimento vale a pena. Por exemplo, qualquer pessoa pode obter conhecimentos jurídicos, mas em geral prefere-se contratar uma assessoria jurídica (Roberts, 2015).
	Conhecimento tácito	O conhecimento não é articulado explicitamente, não há consciência sobre a sua existência. Por exemplo, rotinas e práticas não sistematizadas (Kerwin, 1993; Roberts, 2015).
	Erro	Equívocos. Coisas que pensamos saber, mas não sabemos corretamente. Por exemplo, conhecimento científico que acreditamos estar correto, mas que, em determinado momento, prova-se falso, como a crença de que malária era causada pelo ar ruim (Kerwin, 1993), ou ainda, um erro de dosagem na prescrição médica (Roberts, 2015).
Ignorância pela supressão de conhecimento	Tabu	Coisas que não devemos saber, mas que poderiam ser úteis se soubéssemos. Conhecimento proibido ou perigoso (Kerwin, 1993).
	Negação	Coisas que são difíceis de aceitar, portanto escolhemos ignorar. Por exemplo, ignorar evidências que coloquem dúvidas sobre a validade de crenças partilhadas unanimemente por um grupo de pessoas (Roberts, 2015).
	Segredo	Conhecimento mantido oculto por motivos estratégicos, a exemplo dos segredos industriais (Roberts, 2015).
	Privacidade	Conhecimento mantido oculto para proteger o direito à privacidade dos indivíduos, a exemplo do sigilo das comunicações e contratações privadas (Roberts, 2015).

Elaboração da autora.

Ignorância e conhecimento são estágios entrelaçados no processo de compreensão do mundo, embora haja uma tendência humana de sobrevalorizar o que conhecemos e desprezar o que não conhecemos – e as razões para não conhecermos (Kerwin, 1993). Se, por um lado, a consciência da ignorância funciona como um propulsor de novos conhecimentos, por outro, áreas de ignorância podem existir por fatores estruturais (históricos, culturais, sociais e políticos), ou ainda, atores podem fazer uso estratégico da ignorância para promover interesses, bem como manter ou subverter o ordenamento sociopolítico (McGoey, 2012). Nesse sentido, Schiebinger (2005, p. 320, tradução nossa) argumenta que “o que sabemos ou não sabemos, em determinado tempo ou local, é moldado pelas histórias particulares, prioridades globais ou locais, padrões de financiamento, hierarquias institucionais e disciplinares, miopia pessoal e profissional, e muito mais”. É importante ressaltar, entretanto, que os usos da ignorância não são sempre perversos, existindo usos “virtuosos” relacionados, por exemplo, à proteção da privacidade e a princípios éticos (Smithson, 2015).

Na literatura de estudos sobre ignorância, convencionou-se chamar de “agnotologia”⁸ a área de estudo sobre a construção social da ignorância, seja passivamente, por fatores estruturais, ou ativamente, pela mobilização estratégica (Pinto, 2015). Nessa linha, Schiebinger (2005) investigou a produção cultural de ignorância no século XVIII, contexto da descoberta e colonização do “novo mundo”, demonstrando que as propriedades abortíferas da planta *poinciana pulcherrima* L., utilizada

8. Essa terminologia foi proposta pelo historiador Robert Proctor (Pinto, 2015).

pelos povos africanos escravizados das ilhas do Caribe, foram solenemente ignoradas nos catálogos de botânica europeia, apesar do ávido interesse dos exploradores em catalogar plantas e animais exóticos. A autora argumenta que o “esquecimento” desse conhecimento tradicional se deve a fatores políticos, pois “em uma economia em que produtores buscavam criar ‘negros’ como cavalos e gado, a recusa em procriar tornou-se um ato político” (Schiebinger, 2005, p. 329, tradução nossa). De modo semelhante, Kempner (2015) conceitua “conhecimento proibido”, qual seja, conhecimento sensível, perigoso ou tabu, não produzido ou pouco pesquisado, embora relacionado à ignorância percebida. A não produção do conhecimento está relacionada a questões metodológicas e éticas ou às consequências do conhecimento como ameaça à ordem sagrada natural ou à ordem social. Adicionalmente, Hess (2015) discute o conceito de “ciência inacabada” para referir-se a uma situação em que a inexistência do conhecimento resulta do exercício de poder por elites políticas e industriais, em detrimento de grupos menos favorecidos da sociedade aos quais faltam os recursos (financeiros e políticos) necessários para conduzir pesquisas que respondam a questões de seus interesses.

Exemplos de aplicação do referencial teórico de ignorância na análise de problemas de políticas públicas podem ser encontrados em Ravetz (1987), que discute a formulação de políticas públicas no contexto de “ciência incompleta”; em Gaudet (2015), que apresenta um modelo conceitual do processo de mobilização de ignorância e evidências nas políticas públicas; e no estudo de Rayner (2015) sobre o uso retórico de ignorância nos debates sobre geoengenharia para controle do aquecimento global. Adicionalmente, Dedieu, Jouzel e Prete (2015) investigam os mecanismos de produção institucional de ignorância a respeito do envenenamento de trabalhadores rurais por pesticidas, no contexto da regulação ambiental; e, de modo semelhante, McGoey (2007) analisa o caso da regulação dos antidepressivos Prozac e Seroxat, argumentando haver um certo “desejo por ignorância” nas burocracias regulatórias, a fim de se manter uma imagem de coerência e credibilidade.

Tal qual a diversidade de disciplinas engajadas nos estudos sobre ignorância, também são múltiplas as abordagens investigativas. Para esse trabalho, optou-se por uma estratégia de abordagem interpretativa delineada por Smithson (2015), em que se busca compreender as perspectivas dos agentes sobre o que é ignorância, a quem é atribuída, como respondem e que uso fazem, além de mapear se há consenso ou divergência sobre os critérios de aceitação de um conhecimento como verdadeiro.

4 ANÁLISE DOS DADOS EMPÍRICOS

Nesta seção, apresenta-se a análise de conteúdo de seis votos de diretores da Anvisa, produzidos ao longo do processo deliberativo sobre as propostas de regulação dos requisitos técnicos e administrativos para cultivo de *cannabis* para fins medicinais ou científicos e de regulamento específico para registro de medicamentos à base de *cannabis*, entre junho e dezembro de 2019.

Trata-se de uma abordagem interpretativa, ou seja, interessa identificar a perspectiva do autor sobre se, em dado tópico, há (ou não há) ausência de conhecimento. Não é incomum que ignorâncias percebidas por um indivíduo sejam construídas como conhecimento por outro indivíduo ou em outro momento.

QUADRO 3

Documentos analisados

Data	Voto	Diretor	Posicionamento
11/6/2019	Voto nº 14/2019/Quinta Diretoria/Anvisa/2019	William Dib	Vota pela abertura de consultas públicas sobre ambas as propostas
11/6/2019	Voto nº 54/2019/Quarta Diretoria/Anvisa/2019	Fernando Mendes Garcia Neto	Vota pela abertura de consultas públicas sobre ambas as propostas
16/10/2019	Voto nº 25/Primeira Diretoria/Anvisa/2019	William Dib	Vota pela aprovação de ambas as propostas
3/12/2019	Voto nº 39/Quinta Diretoria/Anvisa/2019	Antonio Barra Torres	Vota pela rejeição da proposta relativa ao cultivo
3/12/2019	Voto nº 92/2019/Quarta Diretoria/Anvisa/2019	Fernando Mendes Garcia Neto	Vota pela aprovação da proposta relativa ao registro de medicamentos
3/12/2019	Voto nº 96/2019/Quarta Diretoria/Anvisa/2019	Fernando Mendes Garcia Neto	Vota pela rejeição da proposta relativa ao cultivo

Elaboração da autora.

Por essa razão, a análise foi feita em duas etapas. Primeiramente, buscou-se mapear quais ignorâncias (ausência de conhecimento) foram mobilizadas e para qual finalidade na construção do argumento e posicionamento do voto, momento em que foram identificadas seis “ignorâncias” relevantes para a deliberação. Em seguida, buscou-se identificar se as questões postas como ignorância em um voto foram consideradas conhecidas nos demais.

QUADRO 4

Questões construídas como ignorância e suas abordagens nos votos

Questões	Voto nº 14	Voto nº 54	Voto nº 25	Voto nº 39	Voto nº 92	Voto nº 96
1) A <i>cannabis</i> apresenta propriedades terapêuticas?	Ign.	Ign.	Ign.	Ign.	Ign.	Ign.
2) Os produtos importados à base de <i>cannabis</i> apresentam segurança, eficácia e qualidade?	Ign.	-	Ign.	-	Ign.	-
3) A Anvisa tem competência para regular o plantio?	Conh.	Ign.	Conh.	Ign.	-	-
4) A regulação do plantio reduzirá o custo dos medicamentos à base de <i>cannabis</i> ?	-	-	Conh.	Ign.	-	Ign.
5) Quais serão os impactos da regulação do plantio em outros setores de políticas públicas?	-	Ign.	Conh.	Ign.	-	Ign.
6) Há capacidade técnica e institucional dos órgãos governamentais envolvidos no controle e na fiscalização do plantio?	-	Ign.	-	Ign.	-	Ign.

Elaboração da autora.

1) A *cannabis* apresenta propriedades terapêuticas?

Essa questão foi reconhecida como ignorância em todos os votos. Entretanto, os posicionamentos divergiram. Nos votos nº 14 e nº 25, o diretor William Dib identifica as causas dessa lacuna de conhecimento em preconceitos e equívocos históricos que levaram à indisponibilidade e ilegalidade da planta, para enfatizar a necessidade de avançar na regulamentação do cultivo, nestes termos:

Entendendo que: sem a planta – não há insumo. Sem insumo não há medicamento. De mesma sorte que: sem insumo não há pesquisa. Sem pesquisa não há avanço para determinar o potencial terapêutico exato e tampouco para usufruir do que dele já se conhece. Sem a determinação exata, se corrobora

para que o desconhecimento seja o território para o manejo de condições de saúde – permissão que não prospera na missão e na razão de ser dessa agência (Anvisa, 2019c, voto nº 25, p. 8).

Em contraponto, o voto nº 39, do diretor Antonio Barra, mobiliza a existência dessa ignorância como indicativo de que o assunto não foi suficientemente debatido com outros órgãos governamentais e, portanto, a proposta de regulação do plantio deve ser rejeitada e arquivada. Evidência que persistem preocupações acerca da insuficiência de evidências científicas sobre os efeitos terapêuticos da *cannabis* e da possibilidade de manipulação das evidências por interesses econômicos e políticos, a exemplo de manifestação do Ministério da Educação de que interesses econômicos “desafiam cientistas, governos e comunidade” (Anvisa, 2019d, voto nº 39, p. 35); e da Polícia Federal, de que “grandes interesses econômicos e políticos se valem de possíveis, e às vezes fantasiosos, efeitos medicinais da *cannabis* spp. para embasar campanhas de legalização irrestrita de uso”, apontando o risco de que a regulamentação do plantio incentive a “realização de pesquisas de motivação e metodologia duvidosas, para produzir resultados encomendados sobre supostos efeitos benéficos da maconha, afetando prejudicialmente as crenças normativas acerca do abuso da droga” (Anvisa, 2019d, voto nº 39, p. 31).

Por outro lado, nos votos nºs 54, 92 e 96, o diretor Fernando Mendes reconhece a existência de ignorância sobre o potencial terapêutico, mas, diferentemente do diretor William Dib, não entende que a superação dessa ignorância perpassa a regulamentação do plantio em solo nacional, uma vez que “a *cannabis* e seus derivados a serem utilizados na fabricação de medicamentos ou outros produtos não” precisariam necessariamente ser obtidos “de plantações em terras brasileiras” (Anvisa, 2019e, voto nº 92, p. 1). Ao reconhecer a existência de ignorância científica sobre as propriedades terapêuticas da *cannabis*, o faz em contraste à existência de evidência não científica constituída de relatos de melhora clínica de milhares de pacientes. Argumenta que, em razão dessa ignorância, há necessidade de flexibilização das regras de registro de medicamentos à base de *cannabis* para disponibilização no mercado antes da conclusão dos estudos sobre eficácia e segurança. Desse modo, busca dar legitimidade aos “doentes desesperados postos espontaneamente em condições de cobaia, porque entendem não haver nada mais negativo que seu sofrimento” (Anvisa, 2019e, voto nº 92, p. 4), caso em que “o Estado gestor, regulador, acusador (...) não pode exigir dessas pessoas comportamento diverso, ao contrário, deve ele agir para conformar a situação fática, amoldando suas regras para legitimar esse comportamento” (Anvisa, 2019e, voto nº 92, p. 4).

2) Os produtos importados à base de *cannabis* apresentam segurança, eficácia e qualidade?

Essa questão foi relevante para a aprovação do regulamento específico para registro de medicamentos à base de *cannabis*, tema abordado nos votos nºs 14 e 25 (William Dib) e nº 92 (Fernando Mendes). Em todos os votos, adotou-se o mesmo posicionamento: reconhecer a ignorância sobre a eficácia, a segurança e a qualidade dos produtos importados, e, na impossibilidade imediata de atestar-se eficácia e segurança (por limitação do conhecimento científico), propor uma via alternativa de registro de medicamentos que garanta ao menos a qualidade em um primeiro momento. Particularmente, quanto à questão da qualidade, no voto nº 25 apresenta-se evidência (e, portanto, conhecimento) de que grande parte dos produtos importados não possuem qualidade, conforme estudo produzido pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) que demonstra haver discrepância entre rótulo e conteúdo de CBD, além de contaminação por metais pesados, pesticidas, solventes tóxicos e THC acima do recomendado. Portanto, a comprovação de falta de qualidade, somada à ignorância científica sobre eficácia e segurança, deram respaldo à aprovação de regra específica para registro de

medicamentos à base de *cannabis*. Autoriza-se provisoriamente a comercialização de produtos com estudos em andamento pelo prazo improrrogável de cinco anos, desde que atendidos os requisitos de qualidade. Nesse prazo, a empresa deverá apresentar os estudos que comprovem segurança e eficácia para registro definitivo como medicamento.

Portanto, vendo-se diante de uma “circunstância fática absolutamente sedimentada e irreversível” (Anvisa, 2019e, voto nº 92, p. 9), em que “mais de 13 mil unidades, já importadas, representam, hoje, o arrepio ao farto e amplo conjunto normativo que” a Anvisa “tem produzido no sentido de delimitar – por meio do conhecimento que o mundo tem produzido ao longo dos séculos – quais as melhores condições técnicas de produção, quais os melhores parâmetros de segurança para uma formulação e por fim, quais as indicações e os efeitos esperados” (Anvisa, 2019c, voto nº 25, p. 7-8), a flexibilização das regras de registro para medicamentos à base de *cannabis* indica a aceitação do risco representado pela ignorância da eficácia e segurança, como forma de dirimir a ignorância sobre a qualidade.

3) A Anvisa tem competência para regular o plantio?

Esta questão, de natureza formal, foi objeto de divergências e determinante para a rejeição da proposta de regulação do cultivo. Nos votos nºs 14 e 25, o diretor William Dib alega conhecimento sobre a competência da Anvisa para regular o plantio de *cannabis*, baseando-se em dispositivos legais e regulamentares. Em contraposição, o diretor Fernando Mendes, em seu voto nº 54, parece hesitar sobre o assunto, ao empregar a expressão “independentemente da nossa competência legal” (Anvisa, 2019a, voto nº 54, p. 1) para fundamentar a abertura de discussão pública sobre o assunto. Por fim, no voto nº 39, o diretor Antonio Barra indica dúvidas sobre a competência como fundamento para rejeição e arquivamento da proposta: apesar de haver manifestação da Procuradoria Federal da Anvisa atestando a competência legal nessa matéria, a Diretoria Colegiada da Anvisa e o Ministério da Saúde manifestaram-se em sentido contrário, e não há parecer harmonizador da Advocacia-Geral da União (AGU).

4) A regulação do plantio reduzirá o custo dos medicamentos à base de *cannabis*?

Esta questão é um exemplo de discordância quanto aos critérios de aceitação do que é conhecimento. Um fato que, na perspectiva de um dos diretores, seria um conhecimento evidente por razões lógicas, para os outros dependeria de comprovação por evidências científicas. Inicialmente, no voto nº 25, William Dib alegou conhecimento de que a regulação do plantio contribuiria para redução do custo, um raciocínio que decorre logicamente do pressuposto de que a ilegalidade e a indisponibilidade da planta são a raiz tanto da escassez de evidências científicas quanto do alto custo dos medicamentos. Nesse sentido, posiciona-se pela regulação do plantio como forma de reduzir os custos para o consumidor e para o Sistema Único de Saúde (SUS). Por seu turno, nos votos nº 39 (Antonio Barra) e nº 96 (Fernando Mendes), enfatiza-se a ignorância sobre a questão, devido à ausência de estudo econômico que comprove essa relação de causalidade, fundamentando-se assim a decisão de rejeitar e arquivar a proposta.

5) Quais serão os impactos da regulação do plantio em outros setores de políticas públicas?

Esta questão foi posta inicialmente como ignorância no voto nº 54, de Fernando Mendes, que aprova a consulta pública, indicando o potencial impacto na segurança pública como fundamento

da necessidade de estreitar o diálogo com os órgãos correlatos. Na sequência, em seu voto nº 25, William Dib argumenta haver conhecimento sobre os impactos na segurança pública e assevera que estes foram levados em consideração na formulação da proposta de regulação, estando esta, portanto, em condições de ser aprovada. Em oposição, nos votos nº 39 (Antonio Barra) e nº 96 (Fernando Mendes), argumenta-se que os impactos multissetoriais não foram levados em consideração, ampliando o escopo de potenciais impactos para além da segurança pública – agricultura, defesa da concorrência, saúde pública –, com diversas questões que permanecem não respondidas pelo incipiente diálogo com outros órgãos governamentais.

6) Há capacidade técnica e institucional dos órgãos governamentais envolvidos no controle e fiscalização do plantio?

O argumento de ignorância quanto à capacidade para controle e fiscalização esteve atrelado à questão anterior (ignorância sobre os impactos em outros setores). Esta questão foi apontada como ignorância nos votos nºs 54, 39 e 96. Inicialmente, no voto nº 54, a ignorância foi mobilizada para fundamentar a necessidade de diálogo com outros órgãos. Por sua vez, nos votos nºs 39 e 96, afirma-se que a questão não foi avaliada a contento, permanecendo a ignorância sobre os impactos de custo e carga administrativa, além do insuficiente envolvimento de órgãos a quem se atribuem responsabilidades, o que fundamentaria o posicionamento de rejeição da proposta.

5 CONCLUSÃO

A abordagem interpretativa para mapeamento das ignorâncias mostrou-se uma ferramenta útil e relevante na compreensão do desenrolar recente de regulação da *cannabis* medicinal no Brasil. Com relação à aprovação da regulação que flexibilizou as regras para registro de medicamentos à base de *cannabis*, baseou-se primordialmente na ignorância sobre a eficácia, segurança e qualidade dos produtos importados. A resposta a essa ignorância consistiu em autorizar a comercialização de produtos à base de *cannabis* antes da conclusão dos estudos sobre eficácia e segurança, de forma provisória, até que se concluam os estudos. Desse modo, busca-se uma solução de curto prazo para dirimir as incertezas sobre a qualidade, ao mesmo tempo que se aceita o risco de comercialização de produtos que podem, no futuro, provar-se ineficazes e inseguros.

Por outro lado, quanto à rejeição da regulação do cultivo em solo brasileiro, deve-se em grande parte à percepção de incerteza sobre os impactos em outros setores de políticas públicas e acerca da ausência de conhecimento sobre a capacidade de controle e fiscalização. Ademais, a proposição de que o plantio em solo nacional propiciaria redução de custos do medicamento não foi aceita como verdadeira pelo conjunto de diretores, que consideraram haver ignorância nesse quesito, devido à ausência de estudo econômico que demonstrasse a causalidade. Adicionalmente, prevaleceu a perspectiva de ignorância sobre as competências formais da Anvisa. Por fim, embora tenha havido consenso quanto à existência de ignorância sobre as propriedades terapêuticas, prevaleceu o posicionamento de que a regulação do plantio não é medida necessária à superação dessa ignorância.

O tema da regulação do cultivo continua em aberto. Independentemente do vácuo regulatório de critérios técnicos para cultivo, na prática já existem plantações de *cannabis* para uso próprio no país, por salvaguarda judicial. Algumas famílias têm obtido na Justiça o direito de plantar *cannabis* para uso próprio individual desde 2016 (Cancian e Collucci, 2019). Como exemplo, a Associação Brasileira de Apoio Cannabis Esperança (Abrace) foi autorizada a plantar *cannabis* para atender

aos seus 151 associados, por decisão da Justiça Federal da Paraíba de abril de 2017.⁹ Além disso, a questão do plantio ainda está por ser apreciada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.708.

É recomendável, para uma boa prática regulatória, que o debate sobre regulação do plantio de *cannabis* prossiga na esfera técnico-administrativa, antes que a Anvisa seja atropelada, mais uma vez, por determinações judiciais. Tratando-se de um tema complexo e multissetorial, as consequências imprevistas podem ser mitigadas, a partir do mapeamento dos pontos de ignorância relevantes e da reflexão sobre quais ignorâncias são superáveis, bem como da pactuação de critérios para aceitação de conhecimento como válido. Nesse posicionamento está a diferença entre instrumentalizar a ignorância para pôr fim a um debate controverso, ou instrumentalizar a ignorância como propulsora de conhecimento.

Por fim, a análise das decisões da Anvisa sobre regulação de *cannabis* para usos medicinais sinaliza a necessidade de ampliação dos critérios pelos quais se avalia a legitimidade de atuação das agências reguladoras. Para além da atenção à utilização de conhecimento técnico-científico e mobilização de evidências, também a razoabilidade das alegações de ignorância e seus usos como fundamento decisório devem ser objeto de análise pela sociedade.

REFERÊNCIAS

ANVISA – AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Voto nº 54/2019/Quarta Diretoria/Anvisa/2019/SEI/DIRE4/Anvisa – Propostas de consulta pública que dispõe sobre os requisitos técnicos e administrativos para o cultivo da planta *Cannabis spp.* para fins medicinais e científicos e dá outras providências. Relator Fernando Mendes Garcia Neto, 11 de junho de 2019a.

_____. Voto nº 14/2019/Quinta Diretoria/Anvisa/2019/SEI/DIRE5/Anvisa. Relator William Dib, 12 de junho de 2019b.

_____. Voto nº 25/DIRE1/Anvisa/2019/SEI/DIRE1/Anvisa – Proposta de Resolução de Diretoria Colegiada – RDC que dispõe sobre os requisitos técnicos e administrativos para o cultivo da planta *Cannabis spp.* exclusivamente para fins medicinais ou científicos, e dá outras providências. Relator William Dib, 16 de outubro de 2019c.

_____. Voto nº 39/2019/SEI/DIRE5/Anvisa – Assunto: Retorno de vista de Proposta de Resolução de Diretoria Colegiada – RDC que dispõe sobre os requisitos técnicos e administrativos para o cultivo da planta *Cannabis spp.* exclusivamente para fins medicinais ou científicos, e dá outras providências. Diretor Antonio Barra Torres, 3 de dezembro de 2019d.

_____. Voto nº 92/2019/Quarta Diretoria/Anvisa/2019/SEI/DIRE4/Anvisa – Retorno de vista relativamente à proposta de RDC que dispõe sobre procedimento para registro e monitoramento de medicamentos à base de *Cannabis spp.*, seus derivados e análogos sintéticos. Relator Fernando Mendes Garcia Neto, 3 de dezembro de 2019e.

9. Processo nº 0800333-82.2017.4.05.8200, da 2ª Vara Federal da Paraíba.

_____. Voto nº 96/2019/Quarta Diretoria/Anvisa/2019/SEI/DIRE4/Anvisa – Relativo à proposta de RDC que dispõe sobre os requisitos técnicos e administrativos para o cultivo da planta Cannabis spp. exclusivamente para fins medicinais ou científicos, e dá outras providências. Relator Fernando Mendes Garcia Neto, 3 de dezembro de 2019f.

BERRIDGE, V. **Demons**: our changing attitudes to alcohol, tobacco, and drugs. Oxford: Oxford University Press, 2013.

CANCIAN, N.; COLLUCCI, C. Proposta da Anvisa para plantio de maconha tem resistência dentro da própria agência. **Folha de S.Paulo**, 1º out. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2019/10/proposta-da-anvisa-para-plantio-de-maconha-tem-resistencia-dentro-da-propria-agencia.shtml>>. Acesso em: 11 out. 2019.

DEDIEU, F.; JOUZEL, J.; PRETE, G. Governing by ignoring: the production and the function of the under-reporting of farm-workers' pesticide poisoning in French and Californian regulations. *In*: GROSS, M.; MCGOEY, L. (Ed.). **Routledge international handbook of ignorance studies**. Abingdon: Routledge, 2015. p. 297-307.

DESMARAIS, B. A.; HIRD, J. A. Public policy's bibliography: the use of research in US regulatory impact analysis. **Regulation and Governance**, v. 8, n. 4, p. 497-510, 2014.

GAUDET, J. Unfolding the map: making knowledge and ignorance mobilization dynamics visible in science evaluation and policymaking. *In*: GROSS, M.; MCGOEY, L. (Ed.). **Routledge international handbook of ignorance studies**. Abingdon: Routledge, 2015. p. 318-327.

HESS, D. J. Undone science and social movements: a review and typology. *In*: GROSS, M.; MCGOEY, L. (Ed.). **Routledge international handbook of ignorance studies**. Abingdon: Routledge, 2015. p. 141-154.

KEMPNER, J. The production of forbidden knowledge. *In*: GROSS, M.; MCGOEY, L. (Ed.). **Routledge international handbook of ignorance studies**. Abingdon: Routledge, 2015. p. 77-83.

KERWIN, A. None too solid: medical ignorance. **Science Communication**, v. 15, n. 2, p. 166-185, 1993.

MCCALL, C. Momentum grows for medical use of cannabis. **The Lancet**, v. 386, p. 1.615-1.616, 2015. Disponível em: <[https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(15\)00674-1](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(15)00674-1)>.

MCGOEY, L. On the will to ignorance in bureaucracy. **Economy and Society**, v. 36, n. 2, p. 212-235, 2007.

_____. Strategic unknowns: towards a sociology of ignorance. **Economy and Society**, v. 41, n. 1, p. 1-16, 2012.

MILLS, J. H. Science, diplomacy and cannabis: the evidence base and the international drugs regulatory system 1924-1961. *In*: COLLINS, J. (Ed.). **Governing the global drug wars**. Londres: LSE, 2012. p. 25-30.

NUTT, D. J.; KING, L. A.; NICHOLS, D. E. Effects of schedule I drug laws on neuroscience research and treatment innovation. **Nature Reviews Neuroscience**, v. 14, p. 577-585, 2013.

OLIVEIRA, F. S. R. **Maconheirinhos**: cuidado, solidariedade e ativismo de pacientes e seus familiares em torno do óleo de maconha rico em canabidiol (CBD). 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Third session of the World Health Organization Expert Committee on drug liable to produce addiction**. Genebra: United Nations Office on Drugs and Crime, 1952. Disponível em: <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/bulletin/bulletin_1952-01-01_3_page008.html>. Acesso em: 5 maio 2020.

PINTO, M. F. Tensions in agnotology: normativity in the studies of commercially driven ignorance. **Social Studies of Science**, v. 45, n. 2, p. 294-315, 2015.

RAVETZ, J. R. Usable knowledge, usable ignorance: incomplete science with policy implications. **Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization**, v. 9, n. 1, p. 87-116, 1987.

RAYNER, S. To know or not to know? A note on ignorance as a rhetorical resource in geoengineering debates. *In*: GROSS, M.; MCGOEY, L. (Ed.). **Routledge international handbook of ignorance studies**. Abingdon: Routledge, 2015. p. 308-317.

ROBERTS, J. Organizational ignorance. *In*: GROSS, M.; MCGOEY, L. (Ed.). **Routledge international handbook of ignorance studies**. Abingdon: Routledge, 2015. p. 361-369.

SCHIEBINGER, L. Agnotology and exotic abortifacients: the cultural production of ignorance in the eighteenth-century Atlantic world. **Proceedings of the American Philosophical Society**, v. 149, n. 3, p. 316-343, 2005.

SMITHSON, M. Afterword: ignorance studies – interdisciplinary, multidisciplinary, and transdisciplinary. *In*: GROSS, M.; MCGOEY, L. (Ed.). **Routledge international handbook of ignorance studies**. Abingdon: Routledge, 2015. p. 385-399.

WAGNER, W. E. The “bad science” fiction: reclaiming the debate over the role of science in public health and environmental regulation. **Law and Contemporary Problems**, v. 63, n. 4, p. 63-132, 2003.

USOS E SIGNIFICADOS DO CADASTRO ÚNICO PARA OS PROGRAMAS SOCIAIS FEDERAIS: FONTE DE EVIDÊNCIAS TÉCNICO-INSTRUMENTAIS OU RETRATOS TÉCNICO-POLÍTICO-SOCIAIS?^{1,2}

Natália Massaco Koga³

Rafael Viana⁴

Ivan da Costa Marques⁵

1 INTRODUÇÃO

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), criado em dezembro de 2001, traz em sua previsão normativa vigente⁶ o caráter de instrumento de políticas públicas para duas finalidades principais: criar um público-alvo pela “identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda, a ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários” e articular políticas públicas pela “integração de programas sociais do governo federal voltados ao atendimento desse público” (Brasil, 2007).

Reunindo um amplo espectro de informações socioeconômicas⁷ de cerca de 27 milhões de famílias brasileiras com rendimento *per capita* menor ou igual a 1/2 salário mínimo, é comum identificar entre dirigentes e burocratas o entendimento do Cadastro Único como uma fonte de dados de grande potencial para subsidiar a produção das políticas públicas voltadas à população de baixa renda brasileira.

Este entendimento ganha força dentro do discurso do movimento emergente, especialmente em países de origem anglo-saxã, identificado por evidence-based public policy (EBPP) que se ancora na defesa do uso de evidências, entendidas essas como “resultados de pesquisas sistemáticas voltadas ao acúmulo crescente de conhecimento” (Davies, Nutley e Smith, 2000, p. 3) sobre o que funciona nas políticas públicas.

Em que pese a familiaridade no contexto estatal com os preceitos da racionalidade, técnica e eficiência carregados pelo EBPP, ainda pouco se explorou sobre como os burocratas percebem, interpretam, aceitam ou reagem consciente ou inconscientemente a eles. Sustentamos que a exploração do caso do Cadastro Único permite iluminar a existência de distintas compreensões e usos dos argumentos do EBPP, assim como revelar outros usos do Cadastro, para além dos usos técnico-instrumentais, como os usos sociais e políticos.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi24art6>

2. Os autores agradecem o apoio da equipe do Cadastro Único, em especial José Roberto Frutuoso, e as críticas e contribuições de Elaine Cristina Lício, Roberto Rocha C. Pires e Denise do Carmo Direito.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

4. Integrante do grupo de pesquisa Repensando a Relação Sociedade e Estado (Resocie), do Instituto de Ciência Política (Ipol) da Universidade de Brasília (UnB).

5. Professor de pós-graduação em história das ciências e das técnicas e epistemologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

6. Previsão disposta no Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.

7. Informações que vão desde dados de identificação de cada integrante da família, escolaridade, situação de trabalho e renda até características do domicílio familiar.

Vale destacar que o processo constitutivo do Cadastro Único acontece de forma imbricada à trajetória de implementação do Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003. Entendido por muito tempo como “o cadastro do Bolsa”, o Cadastro Único absorveu o legado de conceitos, regras e procedimentos do seu historicamente principal programa usuário. Merece destaque, nesse sentido, a escolha da renda como a principal perspectiva a ser enfrentada na questão de combate à pobreza,⁸ escolha que impacta hoje as novas interações que emergiram na última década entre o Cadastro Único e os mais de vinte programas federais que passaram a utilizá-lo (Direito *et al.*, 2018; Direito e Koga, 2019).

De todo modo, diante dessa explosão interacional entre o Cadastro Único e os programas usuários, esta pesquisa busca analisar os diversos sentidos, valores e usos do Cadastro Único, a partir da ótica dos burocratas gestores desses diversos programas sociais. Esta análise é feita, assim, adotando o entendimento moderado de evidências⁹ proposto nesta publicação por Pinheiro (2020).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A literatura clássica sobre instrumentos de políticas públicas foca, em geral, a análise da otimização da escolha dos instrumentos face a sua adequação ao problema público a ser enfrentado (Salomon, 2002). *Grosso modo*, esta abordagem parte de pressupostos sobre a objetividade e imutabilidade, tanto dos fins a serem alcançados como dos atributos do instrumento e da racionalidade. Ela assume também a capacidade dos atores no processo de mensuração dos benefícios das escolhas.

A presente proposta busca trazer a abordagem da instrumentação da ação pública que rejeita tais pressupostos funcionalistas. Em contrário, ela sustenta a existência de vínculos indissociáveis, de coconstrução entre o instrumento da ação pública e a própria ação pública, entendida esta não a partir de fronteiras institucionais, mas a partir das questões de quando, onde, como, de quem ela torna a vida mais fácil e de quem a paga. Os instrumentos então seriam constitutivos e constituídos em uma relação reflexiva com a ação social. Dessa forma, os instrumentos não são puramente técnicos e tampouco neutros. Eles carregam também sentidos e valores, razões decorrentes do mundo social e político, revelando “uma forma condensada de conhecimento sobre o controle social e a forma de exercê-lo”, além disso, “produz efeitos específicos, independentes dos objetivos [declaradamente] perseguidos, que acabam por estruturar as políticas públicas de acordo com suas próprias lógicas” (Lascoumes e Gales, 2007, p. 3, tradução nossa).

Ainda com o propósito de refletir sobre a instrumentação da ação pública, também mobilizamos a teoria ator-rede (TAR), pois entendemos que essa traz alguns conceitos centrais que nos permitem compreender como são justapostos, associados e mantidos elementos heterogêneos – coisas, pessoas, sistemas e ideias –, a fim de construir materialidades heterogêneas (Law, 1992), formando redes que instrumentam a ação pública processualmente a partir de multiplicidades relacionais.

8. Outros programas de transferência de renda, como o Prospera/Oportunidades no México, adotaram uma abordagem multidimensional da pobreza, considerando além do recorte de renda também o nível de acesso das famílias a serviços básicos como saúde, educação, assistência social, alimentação e habitação.

9. Na proposta do modelo moderado de Pinheiro (2020), “evidências são quaisquer instrumentos informativos usados pelos agentes públicos em suas decisões de políticas públicas, dada uma moldura contextual (...) Os pressupostos desse modelo também recomendam atenção aos limites do conhecimento social e aos diferentes graus de consolidação epistemológica das áreas de política. Como corolário, o modelo se abre à consideração de uma ampla gama de tipos, fontes, métodos e técnicas de evidências, inclusive as produzidas pelos diversos *stakeholders* no processo da política pública em questão. De forma alguma o modelo moderado reduz o significado de ‘evidência’ ao de ‘evidência científica’”.

Conforme destacado por Michael (2004), a TAR está orientada para a dinâmica relacional na qual emergem entidades híbridas que estão cada vez mais presentes em nosso cotidiano. Esses híbridos – ou, conforme propõe a TAR, esses “atores-redes” – resultam de traduções/translações e revelam possibilidades de traçar conexões em sua extensão. Para Latour (2012, p. 65), os mediadores assumem um papel central, uma vez que “transformam, traduzem, distorcem e modificam o significado ou os elementos que supostamente veiculam”. Podemos entender o Cadastro Único, nesse sentido, como um mediador, e não como intermediário neutro e idealizado, dado que é um veículo que não só transporta, mas também modifica os significados e consequências das ações públicas no âmbito da política social.

Para Callon (2008, p. 308), a noção de tradução/translação relaciona-se à ideia de circulação, operando por agenciamentos múltiplos e dinâmicos de diferentes sociomaterialidades. O autor ainda observa que a questão central é a de “saber quais são os agenciamentos que existem e que são capazes de fazer, de pensar e de dizer, a partir do momento em que se introduz nestes agenciamentos, não só o corpo humano, mas os procedimentos, os textos, as materialidades, as técnicas, os conhecimentos abstratos e os formais etc.”. Dessa forma, o Cadastro Único pode ser entendido como uma inovação sempre aberta e situada, representando o “social acontecendo”, devendo ser analisado pelas sociomaterialidades na prática (Latour, 1999).

Ademais, Latour (2012) destaca que, no processo de tradução/translação, percebe-se algo novo no lado dos efeitos que não foram previstos pelas causas e, nesses descaminhos, ocorrem as transformações. Dessa forma, um instrumento de ação pública – como o Cadastro Único – não pode ser compreendido apenas pelo desenho e pelas escolhas feitas *a priori*, mas, também, pelos efeitos gerados.

Trabalhos recentes têm explorado o uso do Cadastro Único a partir de uma abordagem baseada na racionalidade instrumental. Como projeta o estudo de Barros, Carvalho e Mendonça (2009), por exemplo, o Cadastro Único pode servir a diversos usos instrumentais, tais como melhoria da focalização do PBF e outros programas sociais, geração de diagnósticos mais qualificados para adequação das intervenções sociais voltadas à redução da pobreza e das vulnerabilidades sociais e, ainda, para construções de indicadores e outros instrumentos de monitoramento dessas condições sociais e dos programas sociais.

Pesquisas empíricas também demonstram a ampliação das funções instrumentais do Cadastro Único, que deixou de ser utilizado apenas como o registro administrativo para a seleção dos beneficiários do PBF e passou a ser fonte de dados de mais de vinte programas federais e um número ainda desconhecido de programas estaduais e municipais em diversos processos, como o da seleção dos beneficiários, revisão e monitoramento desses programas (Direito *et al.*, 2016).

Contudo, outros trabalhos que utilizaram a abordagem TAR revelaram que a expansão do uso do Cadastro Único trouxe também efeitos ainda pouco discutidos na prática dos gestores públicos, como a estabilização dos significados de pobreza, família e renda (Feitosa, 2010; Bachtold, 2017). Estes trabalhos demonstram como esses significados, cruciais para a produção das políticas sociais, são formados em rotinas e processos específicos de cruzamento de bases de dados, atualização e averiguação cadastral, processos esses negociados e estabelecidos nas instâncias da burocracia estatal federal e distantes da realidade das pessoas que serão por eles atingidas (Feitosa, 2010; Bachtold, 2017). Demonstram, assim, que não há relação direta e simples entre o dado e a pessoa (Feitosa,

2010; Cukierman, 2011). Não existe um atributo de pobreza permanente e inerente às pessoas. A definição de pobreza é construída em processos e rotinas contínuos estabelecidos nos espaços burocráticos da administração federal.

3 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA

A estratégia metodológica adotada nesta pesquisa foi a de análise de conteúdo de quinze entrevistas semiestruturadas, realizadas entre maio e junho de 2016,¹⁰ com gestores federais de treze programas sociais federais¹¹ e do Plano Brasil sem Miséria (BSM) que faziam uso cotidiano dos dados e da rede de atendimento do Cadastro Único como recursos para a produção e coordenação desses programas sociais.

Sobre o perfil dos entrevistados, todos eram servidores ou funcionários públicos vinculados aos órgãos e às entidades responsáveis pela implementação dos programas e atuavam como pontos focais entre esses e a gestão do Cadastro Único.

4 ANÁLISE DOS DADOS

As entrevistas demonstraram uma predominância da racionalidade instrumental, própria da abordagem de PPBE, na fala dos entrevistados, quando perguntados sobre os usos e potenciais usos tanto dos dados como da rede de atendimento do Cadastro Único.¹²

Como já levantado por outras pesquisas (Direito *et al.*, 2016), o primeiro uso mencionado por todos os entrevistados foi aquele previsto na norma que criou o instrumento do Cadastro Único, o da seleção de beneficiários para os programas usuários. Também numa lógica mais instrumental, foi apontado um crescente uso de seus dados para fins de monitoramento dos programas sociais. Por meio de cruzamentos das bases dos beneficiários dos programas com os diversos dados fornecidos pelo Cadastro Único sobre esses indivíduos, os gestores das políticas relataram que puderam analisar a mudança dos perfis dos beneficiários, explorar potenciais públicos a serem atendidos, melhorar a focalização de seus programas (entrevista PBF), e até mesmo redefinir parâmetros dos programas (entrevistas Minha Casa Minha Vida – MCMV e BSM rural).

Percebemos na fala de vários gestores, no entanto, uma compreensão híbrida dos sentidos do Cadastro Único em que, ao mesmo tempo que buscam elementos objetivos para a resolução de problemas dentro da lógica mecânica e racionalista (como o processo de identificação dos beneficiários), também reconhecem as múltiplas interfaces com o Cadastro Único que permitiriam outros usos.

10. Vale destacar que o contexto analisado não corresponde ao contexto atual. Desde 2016, houve extinção de programas, como o Bolsa Verde, a criação e a inclusão de outros programas como de uso obrigatório do Cadastro Único, como é o caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC) que, dada a sua abrangência e volume de recursos, tem demandado grandes esforços das equipes envolvidas em sua inserção. Vários programas sofreram redução de benefícios e tiveram seu número de beneficiários reduzido, dadas as mudanças político-institucionais nos últimos quatro anos. Contudo, sustentamos que o argumento quanto à diversidade de usos do Cadastro Único só ganha força face à demonstrada transitoriedade dos contextos internacionais, justificando, assim, a análise em questão.

11. Em que pese a existência de mais programas federais usuários do Cadastro Único, foram consultados, nesta pesquisa, gestores dos treze programas que faziam uso sistemático dos dados do Cadastro Único para a gestão desses programas, quais sejam: *i*) Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER); *ii*) Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA); *iii*) Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; *iv*) PBF; *v*) Identidade Jovem (ID Jovem); *vi*) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); *vii*) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); *viii*) Programa Facultativo de Baixa Renda (FBR); *ix*) Carteira do Idoso; *x*) Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE); *xi*) MCMV; *xii*) Telefonia Popular; e *xiii*) Programa Cisternas. Também foram entrevistados dois representantes da implementação do BSM.

12. O Cadastro Único provê não apenas dados, mas também uma rede municipal que atende as famílias de baixa renda para cadastramento e manutenção de suas informações nas bases de dados. Os programas usuários podem se utilizar dessas duas funções do Cadastro.

O relato do MCMV a seguir discorre sobre como os dados do Cadastro Único permitiram aos gestores compreender que as famílias nele inscritas não eram necessariamente famílias numerosas, mas que poderiam ter, em sua composição, pessoas em situações extremas de vulnerabilidade, como os beneficiários do BPC. O uso do Cadastro, neste caso, teria propiciado uma maior proximidade com a realidade das famílias cadastradas e oferecido aos gestores “evidências” para se contraporem a interesses distintos aos interesses do programa.

Nas regras que vão começar agora de composição familiar, a gente conseguiu fazer uma coisa maravilhosa, os benefícios continuados principalmente daquelas famílias que recebem algum benefício por deficiência, eles não são mais computados como renda familiar... o BPC. (...) Eu não posso onerar, por mais que seja um onerar pequeno, como qualquer tipo de validação para inclusão ou até mesmo para onerar ele de ser excluído porque a minha mãe mora comigo, mas minha mãe recebe o BPC e quando a minha mãe entra na renda dela com a minha, eu saio da faixa de R\$ 1.800,00 e não posso mais receber uma casa. E estou condenado a morar com a minha mãe, recebendo R\$ 1.400,00-R\$ 1.500,00 complementado pelo BPC da minha mãe, condenado a morar num quartinho aonde o banheiro está dentro do próprio quarto. (...) Então a gente conseguiu ter uma avaliação efetiva de uma questão que o mercado vinha muito apertar e perturbar a gente que era que a casa deveria ter três quartos, a casa deveria ter três quartos, “não dá para ser uma casa de dois quartos”. É lógico, porque cada metro a mais que eu construo, eu ganho a mais. A gente foi se basear aonde para descobrir como era a cara dessa família, para saber se precisava desse terceiro quarto? No Cadastro. No Cadastro, as famílias são pequenas. Então, as informações do Cadastro são extremamente importantes (entrevista MCMV).

Nesse mesmo sentido do hibridismo dos usos, outras entrevistas mencionaram espontaneamente a segunda finalidade normativa do Cadastro Único, a de integração de políticas públicas, como um uso ainda não concretizado, mas com potencial significativo. Tal finalidade, que pode ser identificada à economicidade e eficiência da produção do conjunto das políticas sociais, também é lembrada como uma forma de aclarar ou aprofundar o conhecimento acerca da realidade das famílias inscritas, para identificar novas demandas e possíveis novos programas. O trecho da entrevista BSM rural traz esta compreensão, conforme descrito a seguir.

E também percebe um potencial imenso que a gente não sabe usar do Cadastro que é o trazer de volta, não é só dizer se a família está ou não no Cadastro. Mas que família é essa, quantos membros tem, quantas crianças, para a partir daí a gente identificar que outras demandas aquele público tem que nos cadastros limitados de cada ministério não é possível captar. (...) Então, é isso, ele pode qualificar muito a demanda desse público para as demais políticas e qualificar esse público também para as políticas de outros ministérios (BSM rural).

Refletindo sobre usos não previstos originalmente na concepção do Cadastro Único, os entrevistados sinalizaram que, ao permitir ampliar a compreensão das condições de vulnerabilidade dessas famílias, o Cadastro também deu visibilidade a novas questões sociais e tornou-se meio para a garantia de direitos, tais como a legitimação do nome social¹³ (entrevista ID Jovem) e a identificação e o retrato da realidade dos grupos populacionais tradicionais e específicos que não eram reconhecidos em suas especificidades antes do Cadastro Único (entrevistas BSM rural e ATER). Também foi

13. O Cadastro Único foi um dos primeiros registros administrativos a reconhecer o nome social na identificação de seus inscritos.

levantado, por um entrevistado, que o Cadastro, em contextos de instabilidade institucional, tornou-se um “garantidor da continuidade dos programas que o utilizam”¹⁴ (entrevista PBF).

Em que pesem os efeitos positivos do uso Cadastro Único anteriormente apontados, as entrevistas também revelaram efeitos indesejados. Os testemunhos discorrem sobre a miríade de critérios, processos e significados que coabitam o contexto de sua utilização. Milhões de pessoas – considerando-se inclusive os próprios inscritos no Cadastro Único – e diversos mecanismos interagem no processo de mobilização desse instrumento (Direito e Koga, 2019). Ao longo dos anos de seu uso, o Cadastro se tornou um grande mediador das negociações entre os diversos significados e elementos que competem nesse processo contínuo de interação relacional. Ainda que nunca em caráter definitivo, o instrumento do Cadastro Único estabiliza conceitos em torno dos quais passam a gravitar ideias, valores e identidades, em meio a outros elementos, tais como práticas, que se integram às políticas públicas.

Conceitos fulcrais para a implementação das políticas sociais, como pobreza, renda, família e domicílio,¹⁵ foram estabilizados em diferentes momentos no processo contínuo de translação/tradução do Cadastro Único e seus usuários. Desse processo, efeitos indesejados foram reportados, como a estigmatização da pobreza, a disseminação da lógica de desconfiança e controle, a impotência dos burocratas face às regras e aos procedimentos estatais, e a insegurança decorrente da assimetria nesses encontros entre os beneficiários e o balcão do Estado que envolvem a operação do Cadastro Único e dos programas sociais.

A entrevista com o Programa de Reforma Agrária destacou como a abordagem da rede de atendimento do Cadastro, ao invés de acalantar os assentados, pode agravar sua condição de insegurança.

14. Embora para alguns dos programas esse uso não tenha se materializado de fato, como é o caso do Bolsa Verde, que foi extinto dois anos depois, após ter sido drasticamente reduzido em 2017.

15. Vale reproduzir alguns dos conceitos principais definidos pelo Decreto nº 6.135/2007, em seu artigo 4º:

“ I - família: a unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos, eventualmente ampliada por outros indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas por aquela unidade familiar, todos moradores em um mesmo domicílio.

II - família de baixa renda: sem prejuízo do disposto no inciso I:

a) aquela com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo; ou

b) a que possua renda familiar mensal de até três salários mínimos;

III - domicílio: o local que serve de moradia à família;

IV - renda familiar mensal: a soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da família, não sendo incluídos no cálculo aqueles percebidos dos seguintes programas:

a) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil;

b) Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano;

c) Programa Bolsa Família e os programas remanescentes nele unificados;

d) Programa Nacional de Inclusão do Jovem - Pró-Jovem;

e) Auxílio Emergencial Financeiro e outros programas de transferência de renda destinados à população atingida por desastres, residente em Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência; e

f) demais programas de transferência condicionada de renda implementados por Estados, Distrito Federal ou Municípios;

V - renda familiar *per capita*: razão entre a renda familiar mensal e o total de indivíduos na família.”

A dificuldade do pessoal do [Centro de Referência de Assistência Social] CRAS era exatamente isso, era que o cidadão não queria se identificar [como assentado], porque achava que prejudicava eles, a gente explicou... eles [rede de atendimento do Cadastro Único, CRAS], tinham que fazer outra abordagem, a maneira como estavam abordando não estava correta. “Você é assentado?” “Não, não sou. Tirar o que de mim? Nós não tem nada”. Mas antes de abordar, [deviam] explicar para que servia, para que eles estavam ali, o porquê, pa, pa, pa... aí eles relaxam e entendem... são umas pessoas tão humildes, a gente tem que ver que a nossa base é muito humilde... dá uma dó quando eles vêm falar com você, chega, vêm tremendo... achando que a gente é o todo-poderoso...” (entrevista Programa de Reforma Agrária).

A entrevista com os serviços da assistência social ilustra os efeitos do estigma social e do medo do controle, conforme a seguir descrito.

Tem outra questão também que a gente já recebeu por *e-mail*, (...) do pessoal dos idosos que não queriam se cadastrar no CadÚnico, porque aí tem a questão do estigma social. Do tipo “eu não quero ser colocado no cadastro do Bolsa Família”. A gente já recebeu técnicos falando “como eu consigo trabalhar com esses idosos que têm resistência porque não querem?” (...) “Eu tenho dinheiro e não quero ser esse pessoal do Bolsa”. Tem esse estigma social. Tem alguns que não querem por isso, mas tem aqueles que não querem porque têm medo de perder a aposentadoria, ou algum outro benefício, por entrar no CadÚnico. Aí tem essa resistência. É uma questão cultural também. Eu vou dar os meus dados? Esse monte de coisas que vocês querem saber? (entrevista SCFV).

Por fim, ressaltamos um último aspecto que merece atenção, pela sua praticamente ausência nas entrevistas. Trata da voz e do lugar dos próprios inscritos na dinâmica interacional de funcionamento e uso do Cadastro Único. À época das entrevistas, as famílias não tinham sequer acesso aos sistemas informacionais que reportavam seus dados às esferas governamentais. Os inscritos no Cadastro Único eram, de fato, os elementos de mais baixa interação e influência na dinâmica implementadora. Embora vários entrevistados tenham vislumbrado fortemente o uso do Cadastro Único para se aproximar da realidade dos inscritos, não foi mencionado qualquer contato direto na dinâmica de operação do Cadastro Único. Isso não quer dizer que os entrevistados não tenham tido contato, em suas atuações profissionais e pessoais, com os beneficiários dos programas que conduziam. Este não era o objeto deste estudo. Mas o estudo demonstrou que, no processo de uso e mobilização do Cadastro Único, as “famílias do Cadastro” não eram diretamente ouvidas ou percebidas. Reflexivamente, percebemos também um grande desconhecimento dessas famílias acerca do próprio significado do Cadastro Único, como fica claro nas falas dos programas de Reforma Agrária e Carteira do Idoso.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sustentamos que as perspectivas da instrumentação da ação pública e da TAR permitiram iluminar aspectos dos usos do Cadastro Único que não seriam passíveis de consideração a partir de uma abordagem restrita à lógica da racionalidade instrumental.

Não se pode desprezar o fato de que o Cadastro Único permitiu a implementação de diversas ações sociais que trouxeram mudanças significativas à realidade das famílias pobres brasileiras. Muito se avançou para a produção de evidências, no sentido moderado, que pudessem dimensionar e direcionar a ação pública. Em alguma medida, reduziu-se o distanciamento entre a realidade dos beneficiários e a percepção dos burocratas e instrumentos estatais que definem os rumos das políticas sociais. Contudo, essa distância ainda é enorme, e nunca será ínfima, dado que os burocratas e os

instrumentos estatais também são carregados de valores, crenças, experiências, trajetórias, em geral, distantes dos carregados na também multiplicidade de condições de pobreza.

Retomando a ideia de Latour (2012, p. 65), entendemos o Cadastro Único como *mediador*, uma vez que “transforma, traduz, distorce e modifica o significado ou os elementos que supostamente veiculam”. Para além de se constituir em um veículo neutro e idealizado, o Cadastro Único também modifica os significados e as consequências das ações públicas no âmbito da política social. Nesse sentido, entendendo-o como elemento construído de maneira situada e coletiva, argumentamos que o seu uso, conforme elencado em algumas das entrevistas, não pode ser tomado como dado ou apenas da leitura do oficial – como, por exemplo, da legislação que o institui –, mas, sim, deve ser compreendido dentro da rede relacional dos diversos elementos heterogêneos – burocratas, usuário, instrumentos tecnológicos – que a compõem. Isso nos permite, portanto, alargar a noção usualmente utilizada de evidências, a qual, em termos gerais, leva em consideração dados produzidos por instituições oficiais, especialmente acadêmicas. É preciso compreender que as evidências não possuem força e legitimidade por si só, mas, especialmente, quando são mobilizadas por diferentes públicos que as reconhecem como legítimas em uma determinada disputa ou situação. É importante, portanto, ter uma lente analítica que permita compreender como na relação e na articulação entre esses diferentes agentes algumas evidências desfrutam de maior validade social em um determinado momento, aceitando o caráter efêmero deste reconhecimento, dado que uma rede é sempre marcada pela transitoriedade.

REFERÊNCIAS

- BACHTOLD, I. V. "**Precisamos encontrá-los!**" Etnografia dos números do Cadastro Único e dos cruzamentos de base de dados do governo federal brasileiro. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- BARROS, R. P. de; CARVALHO, M.; MENDONÇA, R. **Sobre as utilidades do Cadastro Único**. Rio de Janeiro: Ipea, 2009.
- BRASIL. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 26 jun. 2007.
- CALLON, M. Dos estudos de laboratório aos estudos de coletivos heterogêneos, passando pelos gerenciamentos econômicos. **Sociologias**, v. 10, n. 19, p. 302-321, 2008.
- CUKIERMAN, H. L. Abrindo mão da polarização entre o técnico e o social/cultural. **Pesquisas e Práticas Psicossociais**, v. 6, n. 2, p. 211-219, 2011.
- DAVIES, H.; NUTLEY, S.; SMITH, P. Introducing evidence-based policy and practice in public services. *In*: DAVIES, H. T. O.; NUTLEY, S.; SMITH, P. **What works?** Evidence-based policy and practice in public services. Bristol: The Policy Press, 2000. p. 1-11.
- DIREITO, D. *et al.* **O Cadastro Único como instrumento de articulação de políticas sociais**. [s.l.]: International Policy Centre for Inclusive Growth, 2016.

_____. As possibilidades e os limites do Cadastro Único como mecanismo de coordenação federativa e de intersectorialidade de políticas públicas. *In*: XIMENES, D. (Org). **Implementação de políticas públicas**: questões sistêmicas, federativas e intersectoriais. Brasília. ENAP, 2018.

DIREITO, D.; KOGA, N. A relational approach for policy tools investigation: the case of social policies integration through the Brazilian single register. *In*: INTERNATIONAL CONFERENCE ON PUBLIC POLICY, 4., 2019, Montreal. Montreal: IPPA, 2019.

FEITOSA, P. H. F. **O cidadão codificado**: a digitalização da cidadania bancos de dados de interesse público. Rio de Janeiro: COPPe, 2010.

LASCOUMES, P.; GALES, P. le. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. **Governance**, v. 20, n. 1, 2007.

LATOUR, B. On recalling ANT. *In*: LAW, J.; HASSARD, J. (Ed.). **Actor-network theory and after**. Oxford: Blackwell Publisher, 1999.

_____. **Reagregando o social**: uma introdução à teoria do ator-rede. Salvador: EDUFBA, 2012.

LAW, J. Notes on theory of the actor-network: ordering, strategy and heterogeneity. **Systems Practices**, v. 5, n. 4, p. 379-393, 1992.

MICHAEL, M. On making data social: heterogeneity in sociological practice. **Qualitative Research**, v. 4, n. 1, p. 5-23, 2004.

PINHEIRO, M. M. S. **Políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs)**: delimitando o problema conceitual. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2020. (Texto para Discussão, n. 2.554).

SALAMON, L. **The tools of government**: a guide to the new governance. New York: Oxford University Press, 2002.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

CALLON, M. The role of hybrid communities and socio-technical arrangements in the participatory design. **Journal of the Center for Information Studies**, v. 5, n. 3, p. 3-10, 2004.

POLICY DESIGN E MÚLTIPLAS EVIDÊNCIAS: PROPOSTA ANALÍTICA DA DINÂMICA DA POLÍTICA DE TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA^{1,2}

Pedro Lucas de Moura Palotti³

Fernando de Barros Filgueiras⁴

Maricilene Isaira Baia do Nascimento⁵

1 INTRODUÇÃO

As iniciativas de governo digital têm se expandido em diversos governos na atualidade. A utilização de novas tecnologias de armazenamento, gestão e integração de bases de dados de indivíduos e de novas plataformas para prestação de serviços públicos tem alterado a dinâmica de funcionamento dos governos (OECD, 2019).

Sob o discurso de maior eficiência na utilização de recursos públicos e de melhoria da satisfação dos usuários (principalmente cidadãos e empresas) com a atuação governamental, os meios virtuais e digitais têm sido mobilizados para implementar mecanismos de governo digital. Há três perspectivas principais: a primeira delas se refere à melhoria dos processos administrativos, a segunda remete à interação com os cidadãos e a terceira é a construção de interações externas (Heeks, 2001).

Assim, pretende-se responder à seguinte pergunta de pesquisa: quais elementos analíticos devem ser mobilizados para se analisar o uso de evidências no *design* de uma política de transformação digital de serviços públicos? Ao final, tem-se como objetivo a proposição de um *framework* analítico para a compreensão do fenômeno de mobilização de evidências para o desenho de políticas públicas de transformação digital, a partir da experiência do governo federal brasileiro.

Esse esforço justifica-se pela incompletude e insuficiência dos modelos existentes para tratar da utilização de evidências ao longo do *policy process*. O modelo do ciclo de políticas públicas, por exemplo, não problematiza os instrumentos e seus subsídios em cada etapa do ciclo – inclusive a quantidade e as características das etapas do ciclo variam entre os autores. Desse modo, o *framework* analítico visa propor, com maior precisão, como se dá a mobilização de evidências no *design* de uma política pública.

A partir dessa especificidade da dinâmica das políticas públicas, a construção de um modelo analítico é importante enquanto guia na busca de respostas para a pergunta empírica levantada. Desse modo, concordamos que a abordagem de *policy design* é uma que contempla este propósito. Peters (2018) argumenta que o termo *design* é um conceito usado para descrever o processo de criação

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi24art7>

2. Os autores agradecem os valiosos comentários e críticas dos colegas Daniel Avelino e Sivaldo Pereira da Silva. Erros e omissões restantes, contudo, são de nossa inteira responsabilidade.

3. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

4. Professor na Escola de Políticas Públicas e Governo da Fundação Getúlio Vargas (FGV); professor no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais; e *affiliate faculty* do Ostrom Workshop on Political Theory and Policy Analysis, Indiana University.

5. Doutoranda em ciência política no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB); e pesquisadora bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest/Ipea.

de uma política em resposta a um problema de política (já existente). Nesse conceito, a diferença fundamental de processos de produção de política pública diz respeito à criação de uma solução (*template*) que pode guiar quaisquer intervenções.

A pesquisa foi realizada a partir da análise documental dos principais normativos e documentos vinculados à estratégia de governo digital da administração pública federal, com intuito de identificar o que informou esses normativos. A análise terá como base a perspectiva de construção institucional que balizou o processo de transformação digital em curso desde 2016.

Este artigo discorre a seguir sobre os problemas e as perspectivas da literatura internacional sobre o uso de evidências para a transformação digital dos serviços públicos. Na seção 2, são expostos os principais elementos analíticos que irão compor o *framework* para compreensão do *policy design* e sua relação com a mobilização de múltiplas evidências. Na sequência, o artigo dedica-se a esboçar o *design* da política de transformação dos serviços públicos de atendimento da administração pública federal brasileira, a partir da identificação de suas principais ferramentas de implementação. Por fim, são feitas algumas considerações finais e é apresentada uma agenda futura de pesquisa.

2 TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DE SERVIÇOS PÚBLICOS E O USO DE EVIDÊNCIAS: PROBLEMA E PERSPECTIVAS

A digitalização dos serviços públicos, com o objetivo de produzir automação dos serviços, cria novas capacidades e um processo de “plataformização” da relação entre governos e sociedade. Os governos têm seguido uma tendência crescente de “plataformização” (Dijck, Poell e Waal, 2018; Helmond, 2015). Plataformas de governo consideram as experiências de modelos de mídia social como Facebook, Youtube, Twitter, entre outras, para promover a interação entre duas ou mais partes distintas nas transações governamentais. As plataformas fornecem um novo modo de comunicação entre governos e sociedade, especialmente no que diz respeito a serviços e políticas públicas, envolvendo camadas de inteligência artificial, *machine learning* e novos parâmetros computacionais para modificar a experiência do usuário (O’Reilly, 2010).

Basicamente, a melhoria dos serviços públicos por meio das ferramentas digitais ocorre pelo processo de digitalização e mudança nos padrões de governança (Dunleavy e Margetts, 2013). De um lado, a digitalização de serviços públicos ocorre pela adoção de sistemas de automação. A automação de serviços públicos acontece por meio de um processo baseado em regras, em que os serviços têm os seus trâmites redesenhados para que possam ser realizados pela transação entre o usuário e a máquina. De outro lado, o processo de digitalização se dá pela adoção de sistemas que aumentam as capacidades de entrega dos serviços. Esta perspectiva de prestação de serviços públicos ocorre por meio da adoção de sistemas que promovam novas experiências aos usuários e melhorias contínuas por meio de *machine learning* (Veale e Brass, 2019).

O uso de ferramentas digitais possibilita um meio para as organizações enfrentarem problemas de interrupção, concorrência e incentivos (Dunleavy e Margetts, 2013). As ferramentas digitais levaram a mudanças organizacionais decorrentes de mudanças na sociedade civil e do posicionamento político e institucional dos gestores públicos. A governança digital pode promover a reintegração de serviços em plataformas e reengenharia de processos. Ela pode criar governos mais ágeis, que respondem com rapidez e flexibilidade às mudanças no ambiente social, promovendo uma concepção mais holística dos serviços públicos. Por fim, a digitalização promove mudanças na entrega de serviços públicos com base nas necessidades do usuário, para gerar ganhos de produtividade (Dunleavy *et al.*, 2006).

Reintegração de serviço, holismo baseado em necessidades e digitalização são fatores que afetam a governança pública (Dunleavy e Margetts, 2013).

O uso de evidências no *design* da política de transformação digital ocorre tanto no processo de identificação dos serviços, usuários, trâmites e atores quanto na identificação de custos e experiências dos usuários que suportem o redesenho e alimentem o uso de novas ferramentas digitais. Evidências contribuem para a política de transformação digital, possibilitando identificar os problemas e justificar as soluções propostas, alcançando-se assim um processo de maturidade das ferramentas digitais empregadas na política.

Para seguir investindo na busca empírica sobre como diferentes atores, em diferentes processos, mobilizaram diversas fontes de evidência, a fim de se desenvolver uma política de transformação digital, a construção de um modelo analítico é central para guiar essa busca. Sendo assim, seguindo uma linha mais propositiva para orientar investigações mais aprofundadas do caso de interesse, o objetivo central é construir um caminho investigativo que possa contemplar características da dinâmica da política de transformação digital de serviços governamentais federais. Assim, a pergunta que mobiliza este artigo é: como analisar o uso de evidências no processo de *design* de uma política?

3 POLICY DESIGN, MÚLTIPLAS EVIDÊNCIAS E PROPOSTA DE FRAMEWORK ANALÍTICO

A utilização da terminologia e do conceito de *design* decorre de estudos clássicos no campo da administração pública e de políticas públicas. Um dos trabalhos pioneiros é de autoria de Simon (1996), que associa a função do *designer* à “ciência do artificial”, dedicado a projetar como as coisas devem ser para atingir seus objetivos e cumprir sua funcionalidade.

Peters (2018) destaca que o processo de desenho de política envolve tentar integrar entendimentos do problema a ser enfrentado aos instrumentos que serão usados para a intervenção. Howlett e Mukherjee (2017) destacam também que *policy design* envolve a tentativa intencional de os governos ligarem instrumentos de políticas aos objetivos que buscam realizar. Envolve, além disso, compreender as vantagens e desvantagens dessas ferramentas, no intuito de aumentar a efetividade da política contemplada.

Sobre outros aspectos envolvidos, Peters (2018) acrescenta que o desenho da política está inserido em um contexto político, que chama atenção para o fato de que não apenas a visão técnica importa no processo, mas envolve ainda: a interação de múltiplos atores; o conhecimento sobre como a área de política afetada funciona para a produção de um denominador comum; e a consideração das consequências políticas da escolha da política.

Nesse processo, mudanças são desenvolvidas para responder aos balanços avaliativos da efetividade da política conhecida como *situações de redesenho*: uma resposta do desenho atual a adaptações que foram julgadas necessárias. Somado a isso, o desenho tem de considerar em quais *comportamentos humanos* a implementação resultará. Para isso, saber manipular símbolos e informações é crucial para torná-la aceitável aos afetados pela política. Muitas das adequações necessárias são referentes a aspectos dos comportamentos e dos valores humanos afetados pela política desenhada. Essas adequações também são resultantes do conhecimento mais aprofundado do limite da área que deveria ser atingida pela política.

Em suma, Peters (2018) propõe um modelo de *policy design* que resume o processo de política em: identificar a causa de um problema (causação), estabelecer os instrumentos necessários

(instrumentação), avaliar o desenho (avaliação) e intervir (intervenção). Desse modo, o *design* pode ser compreendido como a tentativa de se produzir resultados duradouros em relação a problemas comuns que atingem as coletividades. Isso implica a utilização de instrumentos de políticas públicas que possam contribuir com soluções sustentáveis no tempo (Capano e Woo, 2018).

Conforme já ressaltado, por envolver muitos atores, processos e instrumentos e, por consequência, diferentes interpretações (técnicas e políticas), partimos do entendimento de que o desenho da política pública envolve uma multiplicidade de naturezas de evidência. Os atores mobilizam diferentes conhecimentos e informações, a partir de diferentes estratégias, para sustentar uma ideia de política transformativa. Concordamos com a visão de Wesselink, Colebatch e Pearce (2014) sobre o argumento de que os participantes terão distintas, sobrepostas e conflitantes visões acerca da natureza do problema identificado e do conjunto de conhecimentos que serão mais apropriados para desenhar uma resposta de resolução.

Além disso, concordamos também que o uso de evidências, em suas diferentes naturezas, tem o contexto como fator central, conforme ainda defendem Wesselink, Colebatch e Pearce (2014, p. 342, tradução nossa): a depender do contexto, *practitioners* “mobilizam o discurso e a evidência apropriada no tempo certo”. Para isso, “percebem múltiplas fontes de evidência, reconhecendo o conhecimento ou julgamento prático em vez de privilegiar estudos que prometem oferecer explicações e predições *law-like*” (*idem, ibidem*). Essa também é a proposta de Veselý, Ochrana e Nekola (2018, p. 223), que seguem uma corrente sobre os estudos de evidência na política pública os quais mostram que os *policymakers* desenham a política a partir de uma ampla variedade de informação e conhecimento e, portanto, “suas interpretações do que conta como evidência útil e relevante é simplesmente diferente dos proponentes do [*evidence-based policy*] EBP”. Acrescentam ainda o pressuposto de que o uso de evidência é um processo dinâmico, emaranhado em um amplo processo de *design* da política pública (Veselý, Ochrana e Nekola, 2018, p. 224).

Nessa oportunidade de reconhecer que a burocracia estatal mobiliza diferentes evidências e discursos estratégicos de maneira relacionada, examinar como atores usam a evidência em suas narrativas é uma estratégia metodológica de muita valia. A exemplo da proposta de Schlauffer (2018, p. 90), concordamos que “O uso narrativo de evidência é definido pelos diferentes papéis que [um tipo] de evidência desempenha no enredo de uma narrativa”. Contudo, evidências são instrumentalizadas em diversas fontes para construir uma narrativa sobre a política.

Mais especificamente, o *framework* analítico que propomos construir vai ao encontro da proposta de Head (2008). A defesa do autor parte do entendimento de que as decisões sobre políticas são oriundas de um contexto político, com julgamentos e debates, mais que de uma simples dedução de análises empíricas. Debates e análises no âmbito da produção de política pública envolvem intercâmbios entre fatos, normas e ações desejáveis, em que a evidência ganha uma natureza diversa e contestável.

Sendo assim, Head (2008, p. 4, tradução nossa) argumenta que “soluções técnicas simples de especialistas não estão disponíveis ou são impraticáveis. Nessas circunstâncias, pode surgir uma abordagem ‘negociada’ e ‘relacional’ para a solução de problemas”. Uma abordagem relacional para essa discussão reconhece a dimensão da negociação em que “redes e parcerias trazem para a mesa de negociação uma diversidade de ‘evidências’ das partes interessadas, ou seja, informações, interpretações e prioridades relevantes” (Head, 2008, p. 4, tradução nossa).

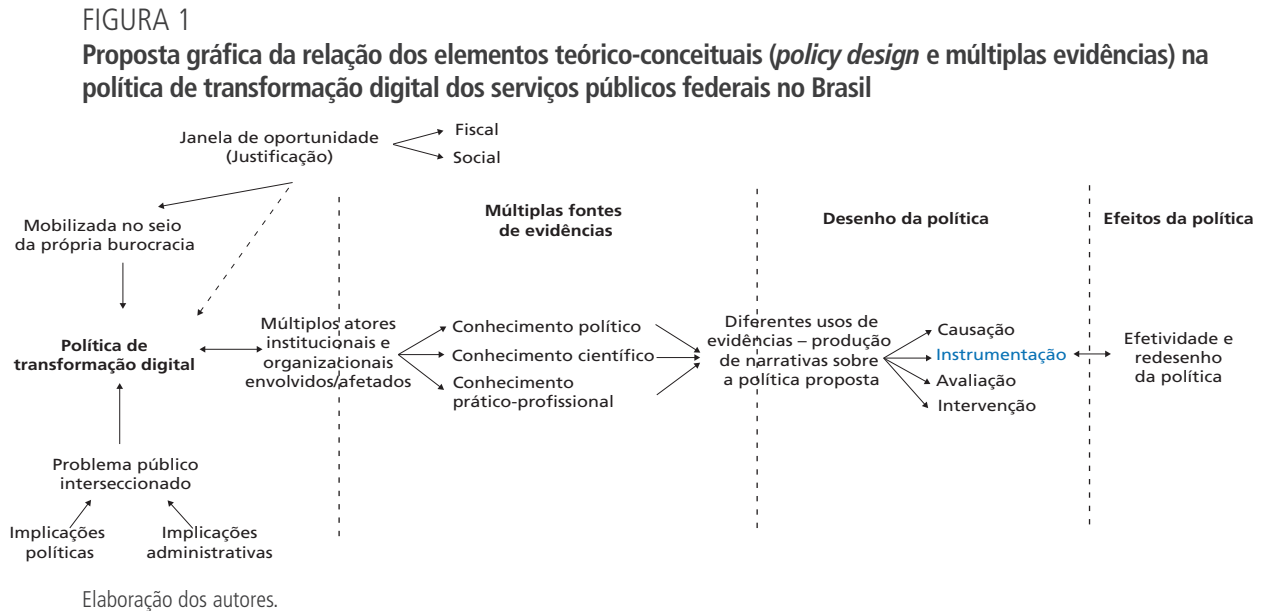
Head (2008), portanto, propõe três tipos importantes de conhecimento (aos quais suas visões de “evidência” correspondem): conhecimento político; conhecimento científico (baseado em pesquisa); e conhecimento prático-profissional. No campo do conhecimento político, atores políticos mobilizam análises e julgamentos para desenvolver melhores estratégias, táticas, persuasão, comunicações-chave, bem como moldar e responder a questões de *accountability*, entre outras. No campo do conhecimento científico, produtos de análises sistemáticas são mobilizados para explicar causas inter-relacionadas para explicar condições e predições. Por fim, no campo do conhecimento prático-profissional, experiências da prática profissional são oriundas de comunidades de práticas profissionais e de conhecimentos organizacionais associados com gerenciamento de implementação de política.

A utilização de evidências é um insumo relevante para o *design* das políticas, por vezes assumindo um papel instrumental, conceitual ou simbólico (Amara, Ouimet e Landry, 2004). A mobilização, captação, interpretação e utilização de evidências, em suas diferentes perspectivas, perpassam a construção de capacidades analíticas, gerenciais e políticas dos gestores governamentais. Essas capacidades serão então aplicadas à construção de soluções de políticas públicas que possam se tornar efetivas (Mukherjee e Bali, 2019).

A figura 1 tenta traduzir, em síntese, os elementos teórico-conceituais que guiarão a pesquisa em torno da relação entre a busca por soluções e o uso de diferentes fontes de evidência. A disposição dos elementos na figura é uma tentativa de representar processualmente a possível configuração da dinâmica da política de transformação digital dos serviços públicos federais no Brasil. Essa política é uma tendência mundial que, no Brasil, também foi pautada no discurso sobre a redução de custos (oportunidade fiscal) para o Estado e no discurso sobre o aumento da acessibilidade do cidadão aos serviços prestados por ele (oportunidade social) (Heckert, 2018). Argumentamos que o histórico tendente de crise fiscal intensificou a busca por esses discursos justificadores como uma janela de oportunidade para acelerar o desenvolvimento dessa política.

Do ponto de vista social, uma evidência que talvez represente o discurso da acessibilidade ao cidadão é o marco normativo do governo eletrônico no país, estabelecido pelo Decreto nº 6.932, de agosto de 2009, conhecido como Decreto do Cidadão. O artigo 1º enumerava as diretrizes que órgãos e entidades do Poder Executivo deveriam observar para guiar suas relações com o cidadão. Entre tais diretrizes, estava a aplicação de ferramentas digitais para simplificar os processos e procedimentos de atendimento. No Brasil, a política de transformação digital dos serviços públicos foi estabelecida basicamente por atos normativos do Poder Executivo central, por meio de decretos. Trata-se de um indicador de que é uma política mobilizada, desenhada, intensificada no âmbito da própria burocracia estatal, com um desenho longo e incremental.

Apesar de a política de transformação digital no Brasil ser desenvolvida no seio da burocracia estatal, ainda assim é uma política interseccionada pelos problemas públicos de natureza política e administrativa, e isso implica que múltiplos atores necessariamente participam do processo. Heckert (2018) descreve que, no Brasil, o programa Plataforma de Cidadania Digital envolveu vários *stakeholders* – entre eles, dirigentes dos órgãos, servidores dos órgãos, fornecedores e o núcleo orçamentário-financeiro do governo. Pelo fato de distintos atores afetados e idealizadores da política estarem envolvidos no processo de desenho, propomos que diferentes evidências foram mobilizadas, cada uma estabelecendo sua própria narrativa (com intenção argumentativa) sobre a política proposta.



Conforme representado na figura 1, esses diferentes atores, em suas diferentes mobilizações de evidências, podem fazer parte de todas as fases do desenho da política. No entanto, uma fase crucial, que vivifica e torna ativa a participação desses diferentes atores, diz respeito à fase de instrumentação, parte do processo que indicará a efetividade ou não da política e seus futuros redesenhos, em busca de novas combinações de instrumentos. A dimensão da efetividade de fato é posta como um elemento central para a compreensão do *design*. Nas palavras de Peters *et al.* (2018, p. 5), “[um] objetivo central – na verdade, o objetivo central – do *design* de políticas públicas é a ‘efetividade’”, a qual “serve como o fundamento básico de qualquer *design*, sobre o qual outros objetivos como eficiência e equidade se baseiam”.

4 INSTRUMENTAÇÃO E USO DE EVIDÊNCIAS PARA O *DESIGN* DA TRANSFORMAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ATENDIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA

No caso brasileiro, a construção de uma política pública de governo digital remonta ao início dos anos 2000, com a criação de uma política definida na época como e-gov e com a organização de um Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE). Os anos seguintes reúnem esforços de compartilhamento de infraestrutura de acesso, certificação digital organizada sobre governo digital, modelo de acessibilidade de governo eletrônico (eMAG), portal de inclusão digital, modelo de *software* público, entre outras iniciativas de construção institucional para fomento da governança digital (Filgueiras, Cireno e Palotti, 2019).

Entre 2016 e 2020, vários decretos presidenciais e uma lei deram uma nova institucionalidade ao processo incremental de constituição de governo digital, modificando o desenho da governança digital. Foi instituída uma nova Política de Governança Digital (Decreto nº 8.638/2016, substituído pelo Decreto nº 10.332/2020), uma Política de Dados Abertos para o Poder Executivo (Decreto nº 8.777/2016), uma regulamentação do compartilhamento de bases de dados na administração pública federal (Decreto nº 8.789/2016, posteriormente substituído pelo Decreto nº 10.046/2019) e a instituição da Plataforma de Cidadania Digital (Decreto nº 8.936/2016), convertida em 2019 na plataforma gov.br (Decreto nº 9.756/2019). Houve também a definição acerca da participação,

proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos da administração federal (Lei nº 13.460/2017, regulamentada pelos Decretos nº 9.094/2017 e nº 9.723/2019). É importante destacar o esforço complementar de elaboração do documento norteador *Estratégia Brasileira para a Transformação Digital: E-Digital*, a cargo do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (Decreto nº 9.584/2018, substituído pelo Decreto nº 10.332/2020).

É nesse contexto que se institui o *design* de uma política pública de governança digital, com ênfase na transformação digital dos serviços públicos prestados pelo governo federal e posterior rede com Unidades da Federação. O mandato para a construção da plataforma de serviços públicos foi dado, até 2018, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e, após o processo de transição de governo, à Secretaria de Desburocratização e Governo Digital do Ministério da Economia. Todo esse processo foi coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, estando hoje, a partir do Decreto nº 10.332/2020, a cargo da Secretaria-Geral da Presidência da República.

Esta política de transformação digital tem o objetivo de promover a automação incremental dos serviços públicos, especialmente aqueles que envolvam transações entre o governo e cidadãos ou empresas. O desenho dessa política tem o objetivo de mobilizar um conjunto de ferramentas digitais para modificar a estrutura da governança dos serviços públicos. De um lado, automatizar os trâmites entre o governo e os usuários de serviços públicos, fazendo com que as transações ocorram gradativamente sem interferência humana. De outro lado, promover melhorias na experiência do usuário, de maneira a aumentar as capacidades de entrega dos serviços por meio da aplicação de ferramentas digitais.

O caso da política de transformação digital de serviços públicos no Brasil é um tipo de política que segue um processo diferente do já convencionado na literatura (ciclo de política pública). Partimos do pressuposto de que uma política desse tipo é mobilizada (e/ou intensificada) no seio da própria burocracia estatal, em resposta a um problema público identificado em políticas públicas já existentes, em que tal identificação e posterior proposição de solução, na realidade, são motivadas por um contexto existente de conjuntura crítica. Além disso, uma característica importante desse tipo de política diz respeito à necessidade de solução “centralizada” ou de centralização, um tipo que implica problematizar a autonomia e os modos de trabalho dos atores institucionais afetados pela mudança. Partimos também do pressuposto de que, para que essa política transformativa e “deslocativa” fosse possível, diferentes naturezas de evidências foram mobilizadas para convencer e justificar a necessidade de mudança.

O quadro 1 realiza uma síntese dos principais normativos, seus instrumentos e as evidências mobilizadas explicitamente para nortear a transformação digital dos serviços públicos de atendimento.

A plataforma gov.br pretende transformar a estrutura dos serviços públicos por um desenho de política que promova automação e aumento das capacidades e novas experiências do usuário. Para a transformação digital, são previstas seis fases principais, com as respectivas ferramentas: *i*) questione (identificação, priorização, levantamento de custos); *ii*) personalize (mapeamento dos atores, perspectivas e jornadas dos usuários); *iii*) reinvente (redesenho dos trâmites, prototipação e testagem); *iv*) facilite (simplificação); *v*) integre (integração com a Plataforma de Autenticação Digital do Cidadão – BrasilCidadão); e *vi*) comunique (comunicação das mudanças, com simplificação do vocabulário técnico) (Heckert, 2018). A escolha das ferramentas e o *design* da política de transformação digital mobilizaram evidências múltiplas para construir uma narrativa que justifique

o processo de mudança dos serviços públicos, com especial enfoque nos benefícios da automação para o enfrentamento da crise fiscal do Estado e maior agilidade do governo para prestar serviços e ser coerente com os interesses dos usuários. Esta narrativa baseada em evidências possibilitou um processo de mudança calcado na experiência do usuário. Resta analisar, nesse *design* da política de transformação digital, as evidências sobre a qualidade dos serviços públicos digitais, de maneira a se realimentar o processo da política e construir aprendizado organizacional mais sólido.

QUADRO 1

Normativos, instrumentos e evidências para a transformação digital

Normativos ou documentos norteadores	Instrumentos previstos	Evidências mobilizadas pela proposta ou com produção prevista pela proposta
Decreto nº 8.638/2016, substituído pelo Decreto nº 10.332/2020	Política de Governança Digital, cujo desdobramento faz referência à/ao: a) Estratégia Brasileira de Governança Digital; b) Comitê de Governança Digital nos órgãos e nas entidades da administração pública federal; e c) Rede Gov.Br.	Remete a normativos anteriores que instituíam o CEGE e seus comitês técnicos, fazendo a revogação dessa estrutura anterior.
Decreto nº 8.777/2016	Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, estabelecendo que: a) a coordenação da política será feita pela CGU, ¹ por meio da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (Inda); e b) a execução se dará por meio do Plano de Dados Abertos de cada órgão ou entidade.	Enumera um conjunto de bases de dados de interesse público para priorização da Política de Dados Abertos.
Decreto nº 8.789/2016 e Decreto nº 10.046/2019	Estabelece o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal: a) níveis de compartilhamento; b) Cadastro Base do Cidadão; e c) Comitê Central de Governança de Dados.	Prevê a criação de catálogo das bases sobre a gestão de cada órgão ou entidade federal, informando os compartilhamentos vigentes.
Decreto nº 8.936/2016	Plataforma de Cidadania Digital, composta por: a) portal de serviços do governo federal; b) mecanismo de acesso digital único do usuário a serviços públicos; c) ferramenta de solicitação e acompanhamento de serviços públicos; d) painel de monitoramento do desempenho dos serviços públicos; e e) Comitê Gestor da Plataforma de Cidadania Digital.	Cadastramento e atualização de informações sobre os serviços públicos no portal de serviços do governo federal, pelo qual decorreu o comissionamento da pesquisa Censo dos Serviços Públicos de Atendimento do Governo Federal (Heckert, 2018).
Decreto nº 9.756/2019	Portal único gov.br, de forma a: a) migrar os conteúdos de seus portais na internet para o portal único; e b) desativar os endereços de sítios eletrônicos existentes.	<i>Benchmarking</i> de outras experiências internacionais coordenadas pela OCDE. ³
Lei nº 13.460/2017 regulamentada pelos Decretos nº 9.094/2017 e nº 9.723/2019	Normas básicas para participação, proteção e defesa de direitos do usuário de serviços públicos: a) quadro geral de serviços; b) Carta de Serviços do Usuário; c) conselhos de usuários; e d) solicitação de simplificação.	Órgãos e entidades devem avaliar os serviços prestados quanto a: <i>i)</i> satisfação do usuário com o serviço prestado; <i>ii)</i> qualidade do atendimento prestado ao usuário; <i>iii)</i> cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação dos serviços; <i>iv)</i> quantidade de manifestações de usuários; e <i>v)</i> medidas adotadas pela administração pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço. <i>Ranking</i> das entidades com maior incidência de reclamação dos usuários e com melhor avaliação.

(Conitnua)

(Continuação)

Normativos ou documentos norteadores	Instrumentos previstos	Evidências mobilizadas pela proposta ou com produção prevista pela proposta
E-Digital: estratégia brasileira para a transformação digital (Decreto nº 9.584/2018, substituído pelo Decreto nº 10.332/2020)	Proposta de dois grandes eixos temáticos: a) habilitadores (infraestrutura e acesso às TICs; ² pesquisa, desenvolvimento e inovação; confiança no ambiente digital; educação e capacitação profissional; dimensão internacional); e b) transformação digital (economia, cidadania e governo).	Mobilização de cinco subgrupos formados por servidores públicos envolvidos com essa temática; consulta focada em um grupo de 130 especialistas; reuniões setoriais – iniciativa privada, organizações não governamentais e entidades governamentais; consulta pública; e citação de literatura nacional e internacional sobre o tema – estudos de caso, relatório de organismos internacionais etc.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ CGU – Controladoria-Geral da União.² TICs – Tecnologias de Informação e Comunicação.³ OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

5 CONCLUSÃO

O uso de tecnologias digitais que podem melhorar a governança deve se concentrar em ferramentas para implementar políticas e serviços públicos (Salamon, 2001). O conceito de serviço público supõe a estruturação de serviços implementados pelos governos para beneficiar a sociedade e garantir direitos. A agenda da transformação digital de serviços públicos tem sido incentivada pela OCDE, que criou parâmetros e princípios para a transferência de inovação no processo de serviços públicos.

Este artigo teve como intuito apresentar uma proposta de *framework* analítico sobre *design* de políticas públicas, enfatizando a dimensão da mobilização de múltiplas evidências e sua interconexão com as ferramentas de implementação de políticas públicas. Esboçou-se o processo em curso de transformação digital no âmbito do governo federal brasileiro, a partir da análise das normativas e de documentos sobre essa política. Como agenda futura de pesquisa, almeja-se o aprofundamento do entendimento sobre o processo de transformação digital. Uma das possibilidades de agenda de pesquisa é a compreensão da lógica da transformação digital de alguns serviços a partir de métodos qualitativos, como entrevistas semiestruturadas, que permitam a exploração mais detalhada dos processos de implementação e de mobilização explícita ou implícita do uso de evidências no *policy making*.

REFERÊNCIAS

- AMARA, N.; OUIOMET, M.; LANDRY, R. New evidence on instrumental, conceptual, and symbolic utilization of university research in government agencies. **Science Communication**, v. 26, n. 1, p. 75-106, 2004.
- CAPANO, G.; WOO, J. J. Designing policy robustness: outputs and processes. **Policy and Society**, v. 37, n. 4, p. 422-440, 2018.
- DIJCK, J. V.; POELL, T.; WAAL, M. de. **The platform society: public values in a connective world**. Oxford: Oxford University Press, 2018.

DUNLEAVY, P. *et al.* New public management is dead – long live digital-era governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>>.

DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H. The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the web. **Philosophical Transactions of the Royal Society**, v. 371, n. 1.987, p. 1-17, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1098/rsta.2012.0382>>.

FILGUEIRAS, F.; CIRENO, F.; PALOTTI, P. Digital transformation and public service delivery in Brazil. **Latin American Policy**, v. 10, n. 2, p. 195-219, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/lamp.12169>>.

HEAD, B. W. Three lenses of evidence: based policy. **The Australian Journal of Public Administration**, v. 67, n. 1, p. 1-11, 2008.

HECKERT, C. R. **Plataforma de Cidadania Digital**. [s.l.]: Enap, 2018. p. 1-14. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3457>>.

HEEKS, R. **Understanding e-governance for development**. Manchester: University of Manchester Press, 2001.

HELMOND, A. The platformization of the web: making web data platform ready. **Social Media + Society**, v. 1, n. 2, p. 1-11, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/2056305115603080>>.

HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. Policy design: from tools to patches. **Canadian Public Administration**, v. 60, n. 1, p. 140-144, Mar. 2017.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **The innovation system of the public service in Brazil**. Paris: OECD Publishing, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1787/a1b203de-en>>.

O'REILLY, T. Government as platform. *In*: LAHTROP, D.; RUMA, L. (Ed.). **Open government: collaboration, transparency, and participation in practice**. Sebastopol: O'Reilly Media, 2010.

PETERS, B. G. The logic of policy design. *In*: PETERS, B. G. **Policy problems and policy design: new horizons in public policy**. Edward Elgar: Cheltenham, 2018. p. 1-34.

PETERS, B. G. *et al.* **Designing for policy effectiveness**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

SALAMON, L. The new governance and the tolls of public action: an introduction. **Fordham Urban Law Journal**, v. 28, n. 5, p. 1.611-1.674, 2001. Disponível em: <<https://ir.lawnet.fordham.edu/ulj/vol28/iss5/4>>.

SCHLAUFER, C. The narrative uses of evidence. **The Policy Studies Journal**, v. 46, n. 1, p. 90-118, 2018.

SIMON, H. **The sciences of the artificial**. 3d ed. Cambridge: MIT Press, 1996.

UKHERJEE, I.; BALI, A. S. Policy effectiveness and capacity: two sides of the design coin. **Policy Design and Practice**, v. 2, n. 2, p. 103-114, 2019.

VEALE, M.; BRASS, I. Administration by algorithm? Public management meets public sector machine learning. *In*: YEUNG, K.; LODGE, M. (Ed.). **Algorithm regulation**. Oxford: Oxford University Press, 2019.

VESELÝ, A.; OCHRANA, F.; NEKOLA, M. When evidence is not taken for granted: the use and perception of “evidence” in the Czech republic ministries. **NISPAcee Journal of Public Administration and Policy**, v. 11, n. 2, p. 219-234, Dec. 2018.

WESSELINK, A.; COLEBATCH, H.; PEARCE, W. Evidence and policy: discourses, meanings and practices. **Policy Sciences**, v. 47, p. 339-344, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/s11077-014-9209-2>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

EARLEY, S. The digital transformation: staying competitive. **IT Professional**, v. 16, n. 2, p. 58-60, 2014. Disponível em: <<https://ieeexplore.ieee.org/document/6798637>>.

CARTÃO REFORMA: AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ATRAVÉS DE EVIDÊNCIAS¹

Marlos Moreira dos Santos²

Bianca Alves Silveira³

Eliane Ferreira da Rocha⁴

1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre o uso de evidências na formulação das políticas públicas tem ocupado um espaço de reflexão crescente nas décadas mais recentes. A literatura,⁵ em geral, aborda o conceito de evidências a partir de seu sentido científico, isto é, originado em pesquisas, seguindo critérios acadêmicos. E acrescenta que, à medida que os estudos se expandem, os usos das pesquisas sociais na formulação das políticas podem apresentar diferentes contornos, submetidos a interesses diversos e envolvidos em debates políticos mais amplos que o rigor metodológico, característico da ciência, exige.

Nessa seara, a conceituação sobre evidências vai se tornando mais complexa e menos definida.⁶ Segundo Cairney (2019), nenhuma política pode, ou deveria, basear-se inteiramente em evidências, exigindo categorias e padrões menos binários para refletir esse ponto. No seu argumento, a evidência é uma das muitas medidas possíveis para uma boa formulação de políticas, já que os *policymakers* tentam combinar evidências e valores para criar uma narrativa de mudança, utilizada para convencimento do público.

Considerando tais assertivas, este artigo apresenta reflexões avaliativas sobre o uso de evidências na formulação do programa habitacional Cartão Reforma, destacando o uso da categoria *deficit habitacional qualitativo*⁷ e como seus respectivos componentes foram tratados e utilizados pelos atores envolvidos na sua construção, a partir da perspectiva do órgão de Controle Interno do Poder Executivo federal. O artigo está subdividido em introdução, contextualização (com o objetivo de apresentar a Controladoria-Geral da União [CGU] como ator burocrático que se entende como consumidor e produtor de evidências), breve histórico (para relatar a construção do programa), uso e não uso dos componentes do *deficit* habitacional, apontamentos conclusivos e referências.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi24art8>

2. Auditor federal de finanças e controle e diretor de auditoria de políticas de infraestrutura da Controladoria-Geral da União (CGU).

3. Socióloga do Ministério da Cidadania lotada na CGU.

4. Auditora federal de finanças e controle da CGU.

5. A exemplo de Weiss (1979); Pinheiro (2020); Newman, Cherney e Head (2016); Parkhurst (2017); e Amara, Ouimet e Landry (2004).

6. Toma-se de empréstimo aqui a discussão de Pinheiro (2020, p. 8), sobre o conceito de evidência que considera que “o modo como as evidências são definidas e usadas é indissociável de como se encara a natureza dos processos sociais e decisórios de políticas públicas – o que depende, por sua vez, de certos pressupostos epistemológicos e de uma estrutura de ação ou decisão, que só faz sentido dentro de uma moldura contextual”.

7. Refere-se aos estoques de domicílios urbanos que carecem de melhorias nas condições de habitabilidade e tem origem no estudo anual da Fundação João Pinheiro (FJP) sobre o setor habitacional no país e a evolução de seus indicadores, considerando a falta ou inadequação de moradias no Brasil, para Unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas.

A metodologia se baseou na coleta e análise documental do programa e no registro institucional do histórico do processo de consultoria⁸ à sua formulação, realizado pela CGU.⁹

2 CONTEXTUALIZAÇÃO

Antes de se abordar propriamente a discussão do programa Cartão Reforma, é importante situar a posição da CGU como ator de influência na gestão das políticas públicas no Poder Executivo federal, bem como a natureza das evidências produzidas pelo órgão.

Entre as suas atribuições, a CGU realiza trabalhos de auditoria interna governamental – com destaque para as vertentes de avaliação e de consultoria –, os quais se situam na terceira linha de defesa da gestão.¹⁰ As evidências de auditoria¹¹ são as informações coletadas, analisadas e avaliadas pelo auditor para apoiar as conclusões, constituindo-se como meio de informação ou de prova para fundamentar a opinião e, ao mesmo tempo, reduzir o risco de auditoria a um nível aceitável, gerando recomendações ao gestor, podendo se basear, inclusive, em auditorias anteriores e opiniões de especialistas.

Com foco em fortalecimento da governança e gestão de riscos, no trabalho de consultoria, os auditores têm como finalidade auxiliar o gestor a encontrar as melhores alternativas para a implantação da política pública que se constitui como objeto, garantindo um caráter preventivo, por meio de recomendações. Por sua vez, as recomendações visam corrigir falhas, aperfeiçoar processos, devendo se pautar preferencialmente em “o quê” necessita ser feito ou qual resultado precisa ser alcançado. Frise-se que, ao emitir recomendações, o auditor apoia, mas não assume qualquer responsabilidade que seja da gestão, pois a decisão sobre a política pública cabe ao *policymaker*.

Reforça-se, no entanto, que o trabalho de consultoria, ao buscar as melhores alternativas para a implantação da política, pauta-se por pesquisas, fontes de informações oficiais, faz revisão de literatura especializada, estuda o arcabouço normativo e legal que envolve o objeto, além de ter como base o conhecimento acumulado das políticas que acompanha e se desenvolve, seguindo metodologias de gestão de riscos.

Portanto, o trabalho da CGU faz uso de um compêndio de evidências para expor suas análises, priorizando as de tipo científico, para que se possa assegurar maior assertividade quanto às suas contribuições, e se propõe a colaborar com a formulação das políticas públicas a partir de considerações técnicas.

8. O serviço de consultoria consiste em assessoramento, aconselhamento e outros serviços relacionados fornecidos à alta administração com a finalidade de respaldar as operações da unidade, conforme a Instrução Normativa (IN) nº 8, de 6 de dezembro de 2017.

9. A CGU é o órgão do Poder Executivo federal responsável por assistir direta e imediatamente o presidente da República quanto aos assuntos relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria, conforme suas informações institucionais, disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional>>.

10. A IN CGU/MP nº 01/2016 apresenta a estrutura de três linhas de defesa, conforme proposto pelo Institute of Internal Auditors (IIA). A primeira linha de defesa consiste em controles internos da gestão executados por todos os agentes públicos responsáveis pela condução de atividades e tarefas, no âmbito do Poder Executivo federal; a segunda compreende a supervisão e o monitoramento dos controles internos executados por instâncias específicas, como comitês, diretorias ou assessorias específicas para tratar de riscos, controles internos, integridade e *compliance*; e a terceira, auditorias internas no âmbito da administração pública, responsáveis por proceder à avaliação da operacionalização da primeira linha de defesa e da supervisão da segunda linha de defesa.

11. Ver o *Manual de Orientações Técnicas de Auditoria Interna do Poder Executivo Federal*, p. 93-98, disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2017/12/cgu-aprova-manual-de-orientacoes-tecnicas-de-auditoria-interna-do-executivo-federal>>.

É desse lugar, então, que a avaliação do programa Cartão Reforma através de evidências é discutida neste artigo.

3 BREVE HISTÓRICO

Entre 2016 e 2017, a CGU prestou consultoria¹² à formulação do programa Cartão Reforma, da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades. Fruto de uma solicitação da Casa Civil da Presidência da República à CGU para contribuições ao programa,¹³ a consultoria colaborou no seu desenho, especificamente na construção do decreto federal e da portaria interministerial. A equipe participou das reuniões na Casa Civil para elaboração dos instrumentos normativos e forneceu notas técnicas, indicando correções e orientações quanto à regulação do programa e, concomitantemente, o tratou como insumo a compor o guia prático de análise *ex ante*,¹⁴ em construção naquele momento.

O programa Cartão Reforma visava fornecer um cartão magnético com a função débito, no valor de até R\$ 9.646,07, a cidadãos com renda até R\$ 1.811,00, proprietários, possuidores ou detentores de imóvel residencial, em áreas regularizadas ou passíveis de regularização, excluído o ocupante de imóveis cedidos ou alugados, previamente selecionados pelas prefeituras municipais, para adquirir material de construção para reformar, ampliar cômodos de suas residências ou concluir unidades habitacionais, em áreas prioritárias definidas pelos entes apoiadores. O único critério de priorização estabelecido foi o atendimento a famílias que tivessem pessoas com deficiência e idosos.

O valor disponível no cartão seria subvencionado, isto é, o governo federal repassaria diretamente o recurso ao cartão do beneficiário, sem qualquer contrapartida financeira, e o cartão somente poderia ser utilizado nos lojistas previamente cadastrados no programa. No entanto, o beneficiário assumiria a contrapartida de efetuar a reforma ou a conclusão da unidade habitacional em regime de autoconstrução. Todo o controle e a execução do programa ocorreriam com uso de um aplicativo desenvolvido especificamente para tal fim, o SisReforma, conectando os fornecedores de materiais de construção, os beneficiários e a sua fiscalização.

Segundo a exposição de motivos da Medida Provisória (MP) nº 751, o programa destinava-se a enfrentar o *deficit* habitacional qualitativo, ou a inadequação das habitações, ao promover a melhoria das habitações existentes e oferecendo subsídios para reduzir, nessas unidades habitacionais, o adensamento excessivo, a inadequação de cobertura, a ausência de banheiro, fossa séptica ou sumidouro.¹⁵ Tais enfrentamentos atingem o conceito de *deficit* habitacional utilizado pela FJP, que se liga diretamente às deficiências do estoque de moradias. Essa concepção engloba aquelas moradias sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física, e que por isso devem ser repostas.

O *deficit* habitacional pode ser entendido, portanto, como *deficit* por reposição de estoque e *deficit* por incremento de estoque. A caracterização de *deficit* habitacional qualitativo refere-se à

12. Trabalho especificamente conduzido na Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Cidades, unidade de Auditoria Interna Governamental, integrante da estrutura da CGU que acompanhava, à época, o então Ministério das Cidades.

13. Uma síntese dos trabalhos pode ser consultada nos *links* <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/11839.pdf>>, achados 3 e 4 do Relatório nº 201800844, e <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/11782.pdf>> relatório 201800460>.

14. O guia é uma iniciativa da Casa Civil da Presidência da República para a orientação de melhores práticas no governo federal quanto à formulação de políticas públicas. Pode ser consultado em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688&Itemid=433>.

15. Ver FJP (2018), disponível em: <https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/capacitacao/publicacoes/deficit-habitacionalBrasil_2015.pdf>.

inadequação das moradias que classifica os domicílios com carência de infraestrutura, adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios, problemas de natureza fundiária, cobertura inadequada, ausência de unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação. Destaca-se que são considerados domicílios carentes de infraestrutura todos os que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica, e coleta de lixo.

Além disso, é importante assinalar que o gasto público no âmbito do programa pretendia contribuir com a geração direta de emprego e renda no setor da indústria nacional de construção civil, mesmo diante de um cenário de restrição orçamentária que se propunha a observar o chamado teto de gastos.¹⁶

No Congresso, a MP nº 751 sofreu modificações e foi sancionada na forma da Lei nº 13.439, de 27 de abril de 2017, ampliando o valor previsto de limite de renda do beneficiário, para adesão ao programa, de R\$ 1,8 mil para R\$ 2,8 mil. Também exigiu o cruzamento de dados fiscais e bancários dos beneficiários e a inclusão dos conselhos municipais de habitação, sem alterar os demais regramentos, e incluiu que a subvenção poderia ser concedida mais de uma vez ao beneficiário, desde que os valores concedidos não ultrapassassem o limite máximo definido pelo Poder Executivo federal.

Tal situação demonstra a adesão conquistada pelo programa entre os parlamentares, inclusive com ampliação do seu público-alvo.

No decorrer da consultoria, destacou-se que, segundo a FJP, a maior demanda estimada para reduzir o *deficit* habitacional qualitativo ocorre na categoria “esgotamento sanitário ou fossa séptica”. O Cartão Reforma, no entanto, previa em torno de 50% dos recursos apenas para conclusão habitacional (relacionada à execução de serviços de alvenaria, revestimentos, piso, pintura, entre outros serviços), e os outros 50%, para cobertura e soluções de esgotamento.

A partir da avaliação da equipe responsável pela consultoria de que a previsão de gastos dos gestores não levava esse dado em consideração na distribuição dos recursos, orientou-se que a alocação de recursos na categoria de conclusão habitacional não contribuiria diretamente para a redução do *deficit* habitacional qualitativo. A equipe ainda argumentou que a alocação de 50% dos recursos nessa categoria configurava uma lacuna quanto aos fundamentos do checklist¹⁷ do guia *ex ante* de políticas públicas, que indica priorizar a alocação de recursos nas áreas mais sensíveis do problema a ser atacado com a política, e acrescentou que tal alocação era equivocada ante o conceito delimitado pela FJP, conforme a seguir se apresenta.

O gestor do programa, no Ministério das Cidades, contra-argumentou que o investimento na conclusão habitacional visava reduzir o número de domicílios classificados como inadequados. Acrescentou que, segundo a FJP, a depreciação de domicílios seria um componente relevante da inadequação, porém não computado estatisticamente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).¹⁸

16. Emenda Constitucional (EC) no 15/2016, que limita os gastos públicos até o exercício de 2036.

17. Segundo o guia prático de análise *ex ante*, os passos a serem seguidos na construção do desenho de um programa ou uma política pública, relacionados ao: i) diagnóstico do problema; ii) caracterização da política – objetivos, ações, público-alvo e resultados esperados; iii) avaliação do desenho da política e da focalização; iv) estratégia de implementação; v) estratégias de monitoramento, de avaliação e de controle; vi) análise de custo-benefício; e vii) impacto orçamentário e financeiro.

18. O IBGE elabora o Censo nacional, de onde se originam os dados tratados pela FJP, que elabora o *deficit* habitacional.

TABELA 1
Categoria do subsídio na portaria interministerial e a correlação com a categoria do deficit habitacional qualitativo

Categoria do subsídio segundo a portaria interministerial	Categoria do <i>deficit</i> habitacional qualitativo segundo a FJP ¹	Número de domicílios em 2014 (FJP) Publicação em 2016	% domicílios (FJP)	Número de domicílios a atender (metas para o Cartão Reforma) ²
Adensamento excessivo	Adensamento excessivo	958.180	9,7	11.900
Inadequação da cobertura	Cobertura inadequada	938.837	9,5	13.600
Inexistência de banheiro ou sanitário de uso exclusivo	Domicílio sem banheiro	236.184	2,4	17.000
Inexistência de solução de esgotamento sanitário	Esgotamento sanitário ou fossa séptica ³	7.723.041	78,4	51.000
Conclusão da unidade habitacional ⁴	-	-	-	127.500

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/informativos-cei-eventuais/634-deficit-habitacional-06-09-2016/file>>.

² A meta de atendimento prevista pelo Ministério das Cidades era de 170 mil beneficiários, mas cada beneficiário poderia ser contemplado com recursos para custear a reforma de uma ou mais categorias indicadas.

³ Carência de infraestrutura urbana: iluminação elétrica, abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo regular pelo menos duas vezes por semana.

⁴ A conclusão do imóvel não consta como categoria na FJP referente ao *deficit* habitacional qualitativo. Segundo a FJP, existem domicílios depreciados, os quais exigem pequenos cuidados e precisam de manutenção. Entretanto, esse componente do *deficit* habitacional qualitativo não é evidenciado na tabela, porque tal componente (depreciação de domicílios) não é calculado, em razão da inexistência de informações, tanto no nível nacional como no regional.

Justificou que foi feita uma previsão empírica, baseada na experiência acumulada na implementação do Cheque Reforma em Goiás,¹⁹ da distribuição dos componentes quarto, banheiro, fossa e sumidouro, cobertura e conclusão, para fins de definição da meta quantitativa do programa Cartão Reforma, com adoção do Índice de Melhoria Habitacional (IMH) (elaborado pela equipe da SNH).²⁰

E explicou que a modalidade “conclusão” definia a aquisição de materiais de construção para realização de serviços destinados a solucionar situações de alto grau de depreciação, obras inacabadas ou precárias, compreendendo: complementação de instalações elétricas e hidrossanitárias; execução de revestimentos internos ou externos, inclusive pintura; execução de forro e reforma da cobertura; instalação de piso; instalação de esquadrias e adaptação para acessibilidade. O tipo I referia-se à realização de serviços leves para melhoria e manutenção do imóvel; o tipo II, à realização de serviços intermediários para construção do imóvel; e o tipo III, à realização de serviços de maior porte para melhoria, manutenção e finalização das obras de construção do imóvel.

Tais justificativas foram apresentadas por meio de notas técnicas direcionadas à equipe da CGU, mas não incluíram referências de estudos sobre a experiência do Cheque Reforma, para além do relato de experiência do gestor e formulador principal do programa Cartão Reforma. Embora a nota técnica do gestor seja uma evidência do tipo documental, conforme as orientações técnicas da CGU, com relação aos atributos de evidências a mesma não é suficiente, pois, em termos de adequação (a categoria defendida não guarda relação direta com a FJP e, portanto, não permitia conhecer o tamanho do problema que se pretendia atacar), e não foi considerada convincente, pela

19. Programa habitacional do estado de Goiás, em funcionamento desde 2003, que fornece subsídios na modalidade reforma de até R\$ 3 mil, e que inspirou o Cartão Reforma do governo federal.

20. Esse índice propunha apontar os municípios com as piores apurações quanto ao *deficit* habitacional qualitativo. A seleção dos municípios ocorreria em ordem crescente do IMH, representando a preferência por atender municípios com piores indicadores de *deficit* habitacional qualitativo. Nesse aspecto, referia-se à priorização de municípios e não aos componentes do *deficit* em si, não contribuindo para esclarecer o ponto destacado pela CGU.

falta de suporte às afirmações mais importantes, como referências mínimas do que foi executado em Goiás, para além do relato.

Nesse sentido, a equipe da CGU considerou que não havia embasamento consistente e que pudesse assegurar confiança a essa previsão empírica, ante os dados não apurados pela FJP, e ainda com divergência na conceituação do item depreciação de domicílios.

A definição da FJP sobre depreciação refere-se a imóveis antigos, de mais de cinquenta anos, e que podem ou não ser repostos, dependendo das condições, e não abarca a conclusão habitacional, nos termos previstos pelo Cartão Reforma.

A equipe da CGU também avaliou que o gestor não demonstrou como o IMH poderia mensurar a redução do *deficit*, uma vez que também não contemplaria o componente “depreciação de domicílios”, e não apresentou diagnóstico de demanda que motivasse o planejamento e a alocação dos recursos, bem como meta específica a ser alcançada. No entendimento da CGU, a categoria de conclusão habitacional evidenciou o risco de que o gasto previsto não afetasse os resultados mensurados pelos indicadores – do IBGE/FJP ou do IMH/SNH – e que, portanto, frustraria a avaliação dos resultados esperados com o programa.

Considerando-se que tal cenário poderia caracterizar ineficácia do gasto público, o que se contrapõe à necessidade de racionalização salientada pelo Novo Regime Fiscal, a equipe fez recomendação, a qual não foi acatada, para retirar a categoria de conclusão de unidade habitacional do programa Cartão Reforma até que se tivesse: a) diagnóstico de demanda; b) meta definida; e c) indicador que mensurasse a eficácia do gasto público específico para essa categoria.

Por outro lado, foi aceita a recomendação de que seria possível “fazer mais com menos”, ou seja, atender a mais 26 mil beneficiários no programa mediante a redução média de até 20% (conforme cada Unidade da Federação) dos valores a serem pagos pelo governo nas categorias de cobertura e soluções de esgotamento, sem qualquer prejuízo à almejada redução do *deficit* habitacional qualitativo. Isso porque, na análise de custos feita pela equipe da CGU em abril de 2017, foram identificadas inconsistências, com reflexos em custos maiores, na composição dos custos apresentada pelo Ministério das Cidades para a aquisição de materiais de construção para quarto, banheiro, cobertura, fossa séptica e sumidouro, tendo sido apontada, ainda, a ausência de composição para a conclusão habitacional.

As citadas inconsistências decorrem, principalmente, da inclusão de percentuais de perdas adicionais aos valores dos materiais de construção sem o devido fundamento em estudos ou justificativas técnicas (conforme define o art. 8º do Decreto no 7.983/2013, que estabelece regras e critérios para elaboração do orçamento de referência de obras e serviços de engenharia, contratados e executados com recursos dos orçamentos da União). Ademais, provêm da necessária exclusão de itens de custo não englobados nas regras do programa Cartão Reforma, como o pagamento por itens de serviço, a exemplo do pagamento de serventes e os respectivos encargos sociais (ressaltando-se que a autoconstrução era contrapartida do beneficiário), ferramentas, entre outros não enquadrados como materiais de construção.

Em virtude desses apontamentos pela consultoria da CGU, em junho de 2017, o Ministério das Cidades solicitou o apoio da Caixa²¹ na elaboração de novas planilhas para fundamentar a composição dos custos e também apresentou nota metodológica, explicando as premissas e os critérios adotados. Também demonstrou os valores finais propostos a partir das respectivas composições unitárias obtidas no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi), de acordo com o art. 3º do Decreto nº 7.983/2013, a partir de composições aferidas utilizadas pela Caixa.

Como resultado, observou-se uma coincidência dos novos valores calculados pela Caixa com aqueles apontados pela CGU e, por consequência, substancial redução dos valores anteriormente previstos para os subsídios aos beneficiários, considerando-se todas as UFs. Em média, a redução dos valores, em termos orçamentários, equivaleu a uma redução de R\$ 109.692.427,50 para a realização das mesmas metas previstas para o programa, considerando-se o orçamento disponível em 2017 para o subsídio aos beneficiários (de R\$ 820 milhões).

Destaca-se que, no universo de beneficiários, a meta estava estritamente relacionada ao orçamento disponível para o programa, visando atuar considerando-se as estimativas da FJP de que em 2014, no Brasil, existiam cerca de 960 mil domicílios próprios com adensamento excessivo, cerca de 7,7 milhões de domicílios sem esgotamento sanitário, e cerca de 940 mil domicílios sem cobertura adequada. A meta de atendimento prevista pelo Ministério das Cidades era de 170 mil beneficiários. Assim, a redução na composição de custos também permitiria ampliar em aproximadamente 15% a meta de beneficiários e atender mais 26.767 pessoas no programa Cartão Reforma. A seguir, a comparação, utilizando-se os valores apurados para o estado do Rio de Janeiro.

TABELA 2

Valores de referência para os subsídios definidos na portaria interministerial, conforme Nota Técnica nº 1.104, de 21 de junho de 2017

Tipologia do <i>deficit</i> habitacional a ser objeto do subsídio	Valor de referência do Ministério das Cidades (Rio de Janeiro, jan./2017) ¹ (R\$)	Após atuação da CGU, novo valor de referência (Rio de Janeiro, abr./2017), elaborado pela Caixa (R\$)	Redução (%)
Quarto	8.437,66	7.106,18	15,8
Banheiro	5.862,97	4.489,31	23,4
Cobertura	4.681,56	4.594,59	1,9
Fossa séptica e sumidouro	2.406,40	1.355,16	43,7
Conclusão I ²	3.535,41	2.503,45	29,2
Conclusão II ²	5.898,21	4.997,63	15,3
Conclusão III ²	7.759,39	6.506,76	16,1
Média	5.511,66	4.507,58	20,76

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Os valores referentes a jan./2017 não foram atualizados para abr./2017 por terem quantidades e insumos diferentes.

² A composição dos valores referentes ao subsídio conclusão I, II e III não foi apresentada pelo Ministério das Cidades, o que inviabilizou a análise da CGU em abr./2017. A redução dos valores obtida decorre diretamente da redução do valor do subsídio previsto para o quarto.

As recomendações da equipe da CGU, como estavam condicionadas à consultoria solicitada pela Casa Civil para contribuições aos normativos do programa Cartão Reforma, foram direcionadas aos ministérios da Fazenda, do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e das Cidades, que compartilhavam a formulação do programa. Nesse aspecto, importa frisar os diferentes interesses de

21. Banco público que dá suporte às operações financeiras dos programas habitacionais do governo federal, e que, no caso do Cartão Reforma, seria responsável pelos cartões de débito e pelo repasse do subsídio ao beneficiário.

cada um desses órgãos, além dos ministérios da Fazenda e do Planejamento, com o foco na questão orçamentária envolvida; havia, por ocasião da construção do guia de análise ex ante de políticas públicas, preocupação da Casa Civil com a orientação de boas práticas e padronização da formulação.

Por sua vez o Ministério das Cidades, pela possibilidade de capilaridade municipal de suas políticas, possuía a atenção dos parlamentares. A aplicação de recursos públicos pode funcionar como moeda de troca importantes em disputas eleitorais. Importa destacar que os movimentos sociais com representação no Conselho das Cidades não apoiaram a criação do programa, pois entendiam que eram necessárias ações mais amplas, voltadas a melhorias habitacionais no programa Minha Casa Minha Vida (MCMV).

Além disso, paralelamente à atividade dessa consultoria, outra equipe da CGU realizava uma auditoria nos contratos de tecnologia da informação, responsáveis pela elaboração do sistema operacional SisReforma, que sustentaria a execução operacional do programa Cartão Reforma. Essa auditoria²² apontou prejuízos no valor de R\$ 4.063.759,36 e, como consequência, o ministério limitou o pagamento nos contratos, sendo que a empresa executora interrompeu a execução, o que impactou o desenvolvimento do SisReforma, entre outras ações. Na ocasião, além do sobrepreço identificado, a auditoria apontou que a execução do SisReforma era ineficiente. Diante dessas constatações, a SNH foi levada a reformular a operação do programa com o apoio da Caixa, a qual chegou a desenvolver uma proposta para suprir o problema com o aplicativo; porém, o custo operacional superava o limite disponível para o custeio do Cartão Reforma, e não foi considerado viável.

Nesse contexto, ainda, o gestor formulador e que detinha a experiência do Cheque Moradia, no estado de Goiás, não fazia mais parte do quadro funcional do órgão.

Entre recomendações e readequações, por fim, o Cartão Reforma acabou não tendo execução também em função de restrições orçamentárias. Atualmente está mantido no portfólio do Ministério do Desenvolvimento Regional, porém sem perspectiva de reativação. Inclusive não houve ação orçamentária prevista na Lei Orçamentária Anual de 2019 e 2020 para sua execução.

4 USO E NÃO USO DOS COMPONENTES DO DEFICIT HABITACIONAL

A primeira fonte utilizada pela equipe da CGU foi a de tipo jornalístico, dando conta de anunciar a intenção do governo federal em criar um novo programa habitacional.

Nós temos no Cheque Mais Moradia Reforma do governo de Goiás uma alternativa que guardamos com muito carinho. Eu pedi a colaboração do governador Marcone Perillo para que ele indique alguém que tenha ajudado a configurar esse programa, para integrar uma equipe interministerial para apresentar ao presidente Temer um modelo de programa que nos permita atacar o *deficit de qualidade habitacional*, afirmou o ministro das Cidades, Bruno Araújo, durante o 63º Fórum Nacional de Habitação de Interesse Social.²³

Nessa notícia, concentram-se informações importantes para a caracterização do programa. Como evidência central aqui se destaca o conceito de *deficit habitacional qualitativo*, que se refere ao problema a ser atacado com a política, e um conjunto complexo de interesses e “parceiros”

22. Relatório disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/11782.pdf>>.

23. Disponível em: <<https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/goias-firma-parcerias-para-area-habitacional-e-mobilidade-urbana-com-ministro-de-cidades-68056/>>.

dispostos a levar o programa adiante (ministro, governador, presidente, equipe interministerial e participantes do fórum).

Pinheiro (2020, p. 4) adverte que os estudos têm demonstrado que o leque de possibilidades de uso das evidências é muito amplo, podendo ir desde o simples uso “instrumental” ou “técnico”, para a escolha deste ou daquele curso de ação numa política, até o uso “simbólico”, na construção de narrativas convincentes em favor de ações cujos propósitos, frequentemente velados, são de luta por poder.

Destaca-se, na proposição do programa, a importância e o reconhecimento político do indicador *deficit* habitacional e suas categorias, demonstrando a autoridade do uso de evidências científicas na política habitacional com o respaldo de um órgão de pesquisa público, a FJP, especializado em produzir dados oficiais que orientem as políticas públicas.

Newman, Cherney e Head (2016) consideram importante que haja uma percepção, entre os burocratas, de que a tomada de decisão política afeta a política pública de maneira diferente da tomada de decisão administrativa e, portanto, talvez os níveis político e administrativo devam ser reconhecidos como comunidades separadas por direito próprio.

Avalia-se que tal assertiva faz sentido no processo de formulação do desenho do Cartão Reforma, uma vez que um dos embates ocorreu justamente no convencimento, pela equipe da CGU, de qual categoria do *deficit* habitacional teria o melhor custo-benefício, dada a escassez de recursos, ante a definição proposta pelo gestor da política.

Para Parkhurst (2017), os sistemas de evidências decidirão coisas como: quem tem o direito de falar sobre assuntos de especialistas; quando e para quais tipos de decisões as evidências serão invocadas; onde os orçamentos serão utilizados para gerar novas evidências; e, finalmente, os interesses representados e promovidos a partir da operação do sistema consultivo de evidências. Aqui o uso do dado não oficial, a depreciação, uma vez que esta não é medida, motivou uma justificativa supostamente empírica, porém sem lastro em dados e metodologias confiáveis, do ponto de vista da consultoria da CGU.

Nesse sentido, a formulação do programa Cartão Reforma parece ter experienciado uma situação singular no âmbito dos desenhos das políticas públicas federais. Pelo ordenamento legal do Poder Executivo federal, a CGU assume uma voz oficial para avaliar e apontar correções nas atividades dos órgãos federais, e vem alcançando crescente escuta. Tanto que o órgão foi chamado pela Casa Civil a contribuir com a normatização do programa. O intuito de inibir futuras críticas e falhas, inclusive limitando possíveis fraudes a partir das contribuições da CGU, aliado ao momento de elaboração do guia de avaliação *ex ante* e o estímulo a seguir melhores práticas quanto ao desenho de uma política, parece ter levado a destaque a necessidade de pesquisas, estudos, referências externas, metodologias e critérios. Como o gestor formulador não apresentou sua experiência no estado de Goiás nos mesmos moldes metodológicos, a equipe da CGU não a considerou como evidência. Por seu turno, o gestor da política não considerou a recomendação da CGU como evidência suficiente e convincente para redirecionar o gasto previsto.

5 APONTAMENTOS CONCLUSIVOS

O trabalho de reflexão empreendido pela CGU sobre o seu próprio processo de orientação quanto à formulação de uma política pública permitiu identificar como evidências com *status* de pesquisa

oficial têm relevância como *input* na atuação do *policymaker*, no caso, o *deficit habitacional*. Ao menos na sua fase propositiva.

É importante destacar que a adesão de parceiros, identificada no apoio e reforço dos parlamentares na elaboração da Lei do Cartão Reforma, incorpora à narrativa política o uso de evidências, mas numa perspectiva distinta daquela da burocracia. Isso porque nem toda evidência é considerada para afetar o desenho da política. Tal fato pode ser ilustrado com a incorporação ao programa da recomendação que permite “fazer mais com menos”, ao passo que se rejeita a recomendação para excluir a categoria de conclusão habitacional que poderia não afetar os indicadores de resultado, mas na qual se pretendia alocar metade dos recursos do programa. Tal condição leva a refletir sobre uma hierarquia de evidências que podem ser mais ou menos manipuladas, conforme a complexidade e o esforço demandado, e que incidirão na narrativa mais adequada para convencimento do público.

A equipe da CGU se pautou tanto pelos dados quantitativos e qualitativos oficiais quanto pela própria narrativa construída na acomodação que o programa deveria ter aos critérios do guia prático de análise *ex ante*. Uma narrativa apenas concorrente de outras, no contexto político mais amplo de elaboração da política. Como princípio de seu trabalho, o objetivo da consultoria foi orientar e apontar as melhores alternativas para o desenho do programa; a decisão, porém, coube ao gestor da política.

Por fim, como apontamento reflexivo de fundo, a decisão de suspender a execução do programa aparece como moldura contextual²⁴ que colocou em concorrência motivações políticas distintas. Num primeiro momento, as motivações acionaram a alternativa de superação anticíclica de curto prazo com o investimento público na construção civil, porém, o momento de restrição orçamentária expressou as reais condições para a execução do programa. Isto é, por um lado havia interesse político no programa, compartilhado pelos Poderes Executivo e Legislativo, mas, por outro, a opção de política econômica restritiva quanto a investimentos públicos, seguida pelo governo, acabou por inviabilizar a subvenção para as ações habitacionais previstas. No entanto, considerando-se a discussão sobre o uso e o não uso das evidências, não se exclui que as fragilidades identificadas na formulação do programa pelas equipes técnicas não tenham contribuído na decisão pela suspensão do programa, ou nela influenciado.

REFERÊNCIAS

AMARA, N.; OUIOMET, M.; LANDRY, R. New evidence on instrumental conceptual and symbolic utilization of university research in government agencies. **Science Communication**, v. 26, n. 1, p. 75-106, Sept. 2004.

CAIRNEY, P. The UK governments imaginative use of evidence to make policy. **British Politics**, v. 14, p. 1-22, 2019.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit habitacional no Brasil**: 2015. Belo Horizonte: FJP, 2018.

24. Ver Pinheiro (2020).

NEWMAN, J.; CHERNEY A.; HEAD, B. W. Do policy makers use academic research? Reexamining the “two communities” theory of research utilization. **Public Administration Review**, v. 76, n. 1, p. 24-32, 2016.

PARKHURST, J. **The politics of evidence**: from evidence based-policy to the good governance of evidence. Abingdon: Routledge, 2017. 198 p.

PINHEIRO, M. M. S. **Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBEs)**: delimitando o problema conceitual. Brasília: Ipea, 2020.

WEISS, C. H. The many meanings of research utilization. **Public Administration Review**, v. 39, n. 5, p. 426-431, 1979.

AUDITORES INTERNOS DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO: COMO ATUAM E QUE INFORMAÇÕES UTILIZAM¹

Tiago Chaves Oliveira²
Wagner Brignol Menke³

1 INTRODUÇÃO

Nas democracias, as instituições de *accountability* são estabelecidas para assegurar legalidade e legitimidade a governos e burocracias. No Brasil, uma das principais representantes é a Controladoria-Geral da União (CGU) (Filgueiras, 2018).

A academia registra uma série de estudos indicando que a atuação das instituições de controle gera efeitos não intencionais danosos ao governo e à sociedade (Power, 1997; Power, 2000; Campana, 2017; Nogueira e Gaetani, 2018). Em contraponto, Humphrey e Owen (2000) indicam que os citados efeitos advêm de movimento maior, relacionado com a demanda crescente por medição de desempenho na sociedade.

Olivieri (2016) concluiu que os órgãos de controle “enxugam gelo”, por auditarem problemas recorrentes, “trancam portas arrombadas”, por identificarem problemas quando já são muito graves, e os gestores “ficam a reboque”, por se tornarem reféns dos critérios definidos pelos órgãos de controle, e tentam “correr atrás do prejuízo”, saneando problemas, em vez de promover mudanças sistêmicas de prevenção de problemas.

Sobre o trabalho dos auditores internos, observa-se falta de interesse da academia (Almeida, 2013; Souza, 2017; Oliveira, 2018; Grey, 2018), o que contribui para a existência de certa “obscuridade” sobre como os auditores conduzem seu trabalho (Power, 2000; Grey, 2018, p. 83).

Adicionalmente, a atuação da auditoria interna, internacionalmente e no governo federal, é lastreada na independência profissional dos auditores, ou seja, na atuação livre de interferências e das decisões baseadas no julgamento profissional – isto é, em suas experiências e conhecimentos. Esses pressupostos são estabelecidos nas normas técnicas internacionais e nacionais que regem a profissão (IIA, 2017; CGU, 2017).

Segundo Gomide e Pires (2014), as instituições de controle, atuando em seu papel de garantia da legalidade, compõem os arranjos institucionais estabelecidos para a entrega de políticas públicas. Adicionalmente, estudo sobre as capacidades do serviço federal na produção de políticas públicas registrou indícios de que as recomendações de órgãos de controle são relevantes fontes de informações para as políticas públicas (Enap, 2018).

Em uma perspectiva histórica, nota-se que a atuação dos auditores é dinâmica, em adaptação às necessidades e expectativas de mudança da sociedade (Grey, 2018, p. 84).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi24art9>

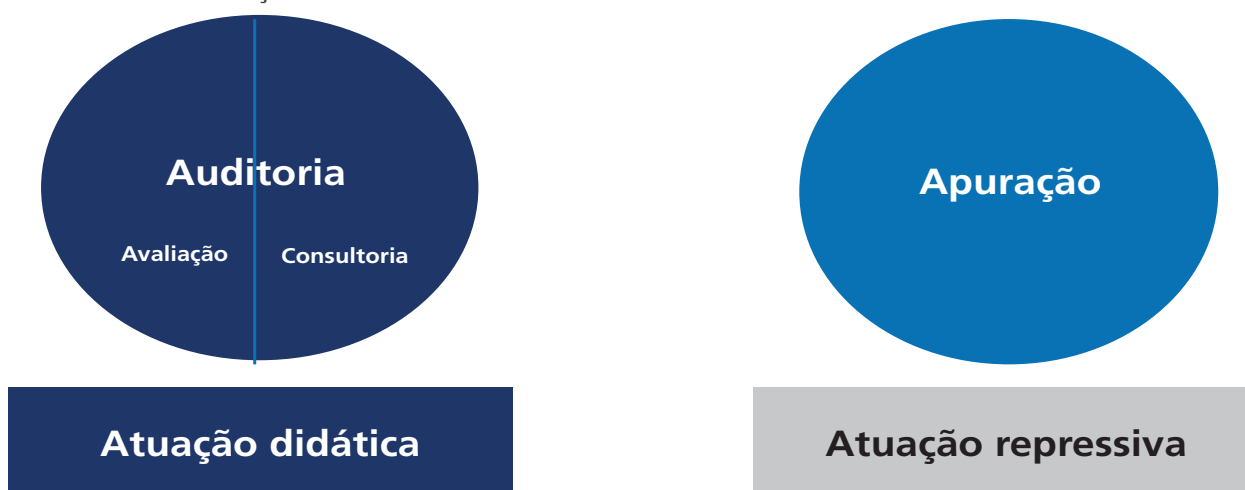
2. Auditor interno da CGU. E-mail: <tiagogoliveira@gmail.com>.

3. Auditor interno da CGU. E-mail: <wagbrig@gmail.com>.

Nesse contexto, dada a importância da atuação dos auditores, sua autonomia e os possíveis efeitos adversos, este estudo tem por objetivo analisar as atuais preferências dos auditores da CGU sobre os trabalhos que realizam e os fatores que influenciam essa decisão.

A atuação dos auditores internos governamentais no Brasil é regida pela Lei nº 10.180/2001, a qual estabelece, além da função típica de realização de auditorias, a realização de apurações de atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares, praticados na utilização de recursos públicos federais. Segundo a Instrução Normativa (IN) nº 03/2017, a função típica de auditoria divide-se em avaliação e consultoria.

FIGURA 1
Formas de atuação dos auditores da CGU



Elaboração dos autores.

O modelo de análise deste estudo baseou-se nas conclusões de Pires (2009), o qual examinou a atuação dos auditores fiscais do trabalho, identificando dois diferentes estilos: abordagem repressiva, exclusivamente punitiva; e abordagem pedagógica, prioritariamente educativa, orientando empresas a cumprirem a lei. Assumiu-se como pressuposto que as auditorias (avaliações e consultorias) podem ser comparadas com a abordagem pedagógica, e as apurações podem ser comparadas à abordagem repressiva.

Os dados foram coletados por meio de *survey* com amostragem probabilística, respondido por 277 dos 1.054 servidores da CGU que realizam auditorias. Além disso, foram realizadas onze entrevistas com gestores da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) para o entendimento das causas dos achados obtidos com o *survey*. Os entrevistados foram selecionados por apresentarem destacada atuação e visão abrangente da área em que atuam.

Os achados demonstram que leis, decretos e normas são as principais fontes de informação dos auditores que preferem realizar apurações. Além disso, a utilização de dados governamentais pelos auditores está mais relacionada às atuações repressivas, mas também, e em menor proporção, aos trabalhos avaliativos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A respeito das decisões tomadas no contexto das auditorias realizadas, sabe-se que a capacidade da mente humana de formular e resolver problemas complexos é muito pequena se comparada com o

tamanho dos problemas cuja solução demanda racionalidade objetiva no mundo real (Simon, 1957, p. 198 *apud* Bendor, 2010, p. 2).

Olsen e Gold (2018) realizaram uma extensa revisão de literatura sobre o ceticismo profissional dos auditores e indicaram que ele pode ser afetado por emoções, humor, personalidade, percepções do auditor a respeito do auditado, experiência profissional, entre outros.

Outro aspecto importante que pode afetar as decisões dos auditores é a sua relação com os auditados. Sobre esse aspecto, Arantes (2016) indicou que são variáveis importantes a intensidade do contato, a maturidade do órgão auditado e o escopo das ações realizadas.

3 METODOLOGIA

Este estudo foi desenhado a partir da seguinte questão: como preferem atuar os auditores da CGU, de forma didática ou repressiva?

Buscou-se, também, identificar os fatores que podem influenciar a decisão dos auditores sobre como atuar e as principais fontes de informações utilizadas.

Para responder à questão, a obtenção dos dados se dividiu em duas etapas: primeiro, aplicou-se um *survey* eletrônico com questões definidas a partir do referencial teórico, para avaliação quantitativa das respostas; e, em seguida, foram realizadas entrevistas com gestores da SFC para se aprofundar o entendimento sobre os principais fatores que influenciam as decisões.

A população total dos servidores que realizaram auditorias, de janeiro de 2018 a julho de 2019, é de 1.054. A partir do desenho da pesquisa e da população, foram sorteados 564 servidores por amostragem aleatória simples. Destes, 277 responderam completamente ao questionário, o que representa uma taxa de 49% de resposta.

Os entrevistados foram definidos em função de seu perfil e por apresentarem destacada atuação e visão abrangente da área em que trabalham.

QUADRO 1

Amostra das entrevistas

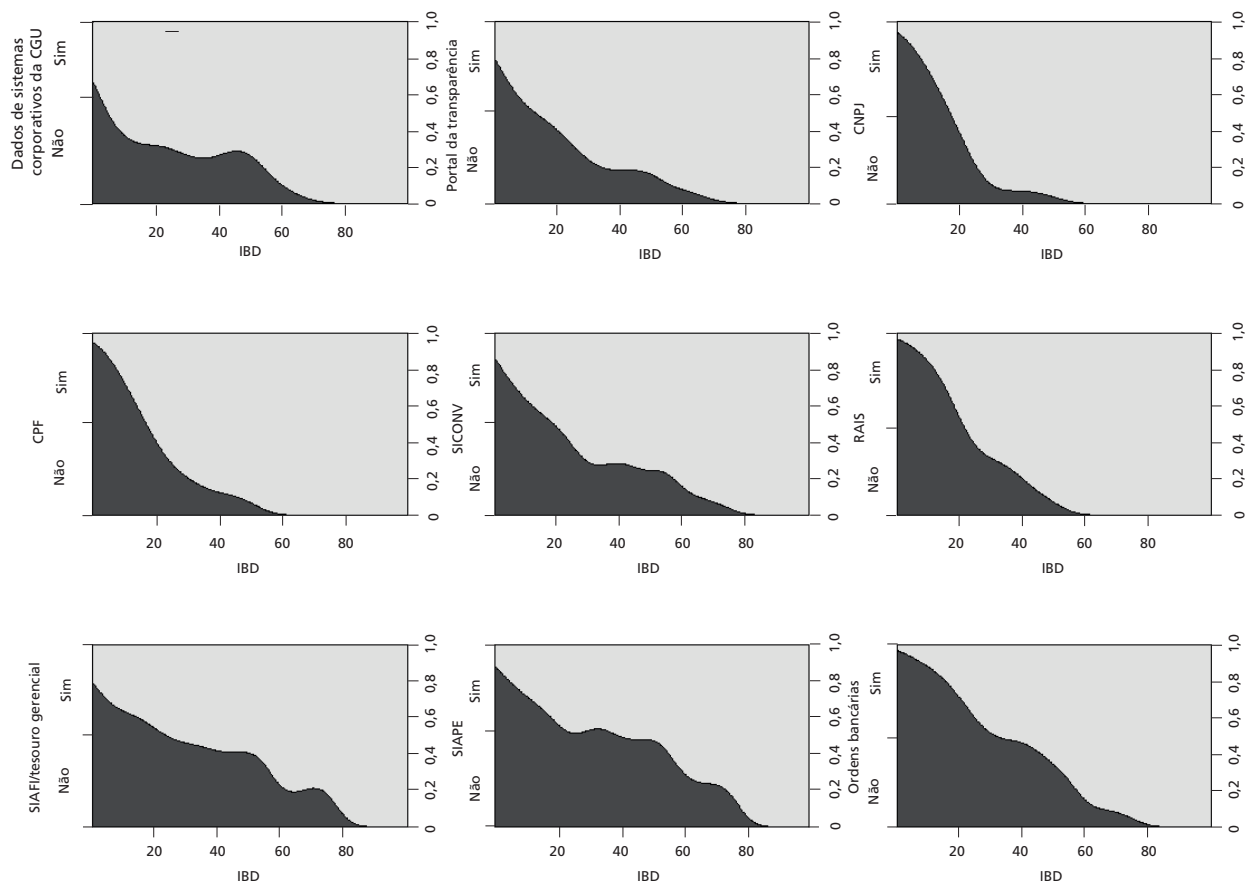
Perfil	Descrição	População	Amostra
Colegiado	Secretários (secretário e adjunto) e diretores da SFC	8	4
<i>Policymakers</i>	Médio escalão do Gabinete da SFC	4	2
Médio escalão	Coordenadores-gerais de auditoria da SFC e superintendentes regionais da CGU	47	5

Elaboração dos autores.

Para a avaliação dos efeitos da utilização de bases de dados nas preferências dos auditores, foi elaborado o índice de utilização das bases de dados (IBD), estruturado a partir das respostas ao *survey* sobre as bases utilizadas pelos respondentes nos dois últimos anos. Utilizaram-se técnicas de análise fatorial para dados categóricos (Multiple Correspondence Analysis – MCA) para resumir 51 variáveis relativas às diferentes bases de dados disponibilizadas à seleção.

GRÁFICO 1

Curvas de probabilidade de utilização das nove bases mais utilizadas



Elaboração dos autores.

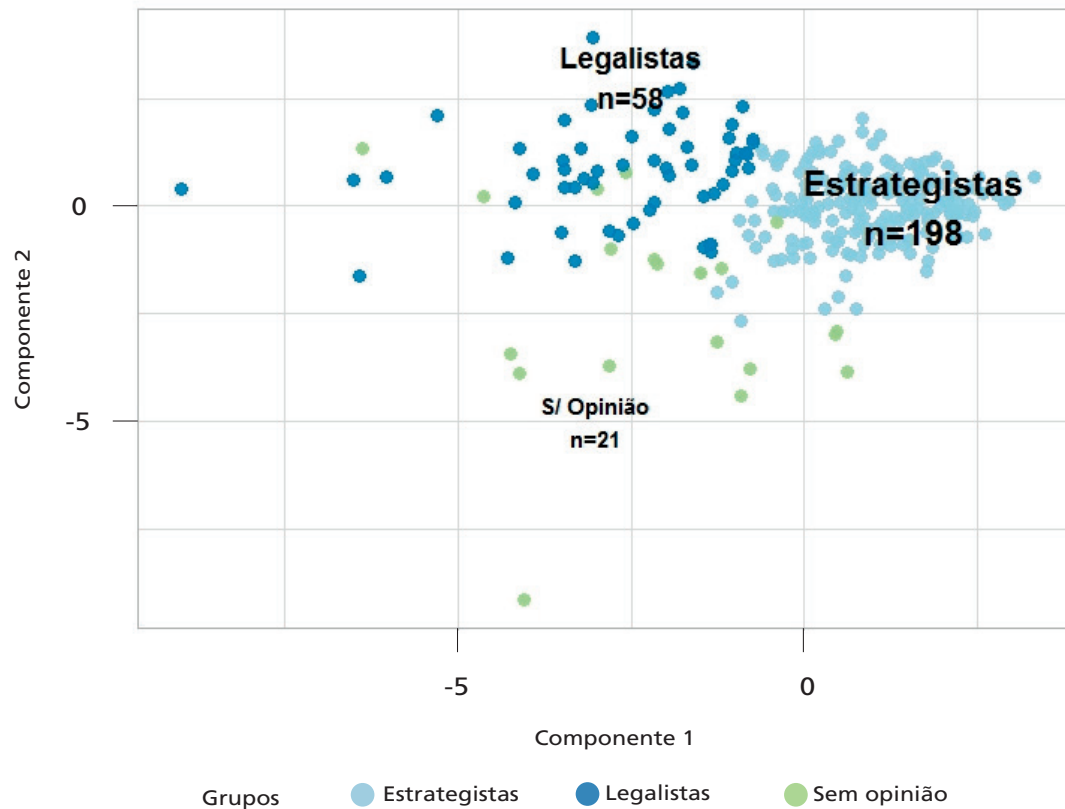
Obs.: Mostra o comportamento das curvas de probabilidade de utilização das principais bases utilizadas à medida que o IBD aumenta.

Para a análise do grau de importância das diversas fontes de informações em relação à definição dos trabalhos, utilizamos técnicas de análise *cluster*, agrupando os respondentes por suas respostas a estas variáveis. Os resultados mostraram a formação de três grupos, os quais foram codificados pelos rótulos “legalistas”, “sem opinião” e “estrategistas”. Os primeiros usam fundamentalmente leis, decretos e normas como fonte de informação; os segundos utilizam igualmente todas as fontes disponíveis; e os terceiros usam avaliações de riscos da CGU, mapeamento de riscos do gestor, estratégias, objetivos e metas da unidade avaliada, estratégia da CGU e prioridades do gestor a ser avaliado.

Essas variáveis foram empregadas como explicativas em um modelo estatístico de regressão logística multinomial, semelhante a uma regressão logística, sendo que a variável resposta não é binária e contém mais de duas categorias/fatores.

GRÁFICO 2

Comportamento dos *clusters* de participantes em função das escolhas sobre o grau de importância das fontes de informações



Elaboração dos autores.

Obs.: Os eixos se referem aos dois primeiros componentes da análise fatorial e o gráfico mostra a relação de distâncias entre as categorias, com base nas respostas da *survey*.

O modelo estatístico de análise dos fatores determinantes das preferências de trabalhos dos servidores da CGU tem a seguinte forma funcional:

$$y = \alpha + \sum_{i=1}^n \beta_i X1 + \gamma X2 + \epsilon \quad (1)$$

Na equação (1), α é a constante, $X1$ é a matriz de variáveis de controle que incluem o gênero, a formação acadêmica, a ocupação de função comissionada e a lotação, além do *cluster* do grau de importância de utilização das fontes de informação, $X2$ é a variável relativa ao IBD e ϵ é o erro do modelo.

Os coeficientes β e γ foram estimados usando-se o método da máxima verossimilhança, utilizando-se uma regressão multinomial para a variável resposta y .

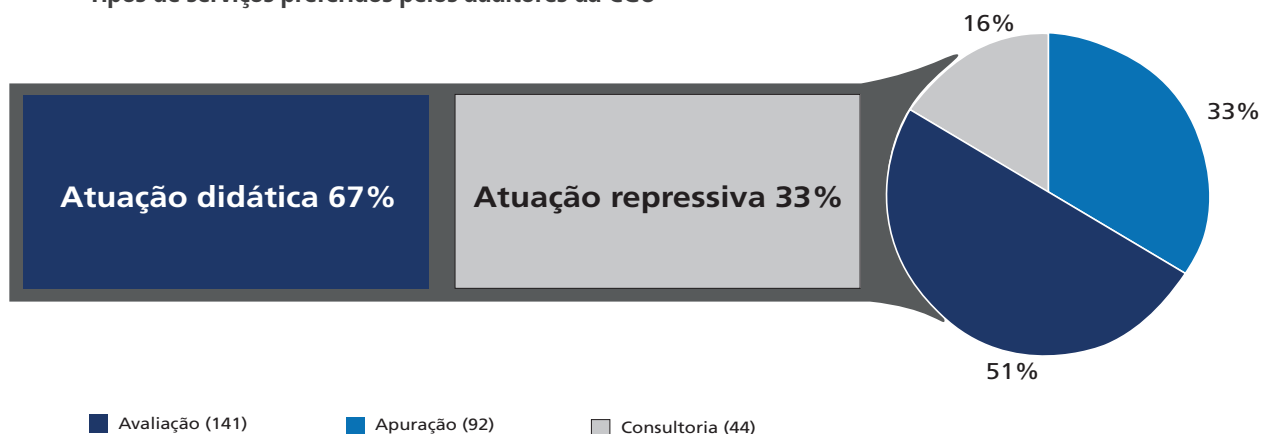
4 RESULTADOS

Em princípio, o estudo clareou que, conforme ensinamentos de Lindblom (1959), também no ambiente da auditoria interna governamental, o contexto das decisões é rico e multifacetado,

vinculado a redes de compromissos, interesses e poderes estruturados em torno de um conjunto de instituições formais e informais.

Com base nos dados coletados, foi possível comprovar que 67% dos auditores internos da CGU preferem atuação didática com auditorias (51% preferem avaliações e 16% preferem consultorias) e 33% preferem realizar atuação repressiva, com apurações.

GRÁFICO 3
Tipos de serviços preferidos pelos auditores da CGU



Elaboração dos autores.

Sob o ponto de vista estatístico, as estimativas do modelo dado na equação 1 mostraram os coeficientes dispostos na tabela 1. A tabela mostra apenas as variáveis independentes que apresentaram significância estatística sobre as preferências dos auditores em relação aos serviços de apuração e avaliação.

A análise estatística dos dados coletados no *survey* indica os seguintes fatores que influenciam as escolhas dos auditores sobre a forma como atuam: auditores lotados em superintendências regionais da CGU têm 53,6% a mais de chances de optar por realizar apurações; há um acréscimo de 1,6% nas chances de preferência dos auditores por apurações a cada ano adicional de serviço; auditores do gênero masculino têm 23,1% a menos de chances de preferir um trabalho avaliativo; e auditores com pós-graduação ou escolaridade superior têm 34,8% a menos de chances de preferir um trabalho avaliativo.

A análise do comportamento dos *clusters*⁴ de participantes, em função das escolhas realizadas na questão sobre o grau de importância das diversas fontes de informações para a definição dos trabalhos, indica que os servidores “legalistas” têm 9,8% a mais de chances de optar por apurações.

A análise do IBD demonstra que, quando ele aumenta em 1 ponto (numa escala de 0 a 100), ocasiona um aumento de 2,1% nas chances de preferências por apurações e de 0,8% nas chances de avaliações, indicando que o uso de bases de dados está mais relacionado com apurações.

4. Os *clusters* definidos foram: os “legalistas”, que usam fundamentalmente leis, decretos e normas; os “sem opinião”, que utilizam igualmente todas as fontes disponíveis; e os “estrategistas”, que usam avaliações de riscos da CGU, mapeamento de riscos do gestor, estratégias, objetivos e metas da unidade avaliada, temas do Plano Tático da SFC e prioridades indicadas pelo gestor a ser avaliado.

TABELA 1
Estimativas do modelo de regressão logística multinomial

Variáveis explicativas	Variável dependente	
	Apuração (1)	Avaliação (2)
Variáveis de controle		
Idade (ano)	1.009*** (0.034)	1.045*** (0.032)
Gênero: masculino	0.592 (0.464)	0.769* (0.438)
Escolaridade: pós	0.416 (0.406)	0.652* (0.387)
Função comissionada: sim	1.350*** (0.482)	1.302*** (0.445)
Lotação: outros	1.239 (0.803)	0.459 (0.804)
Lotação: Superintendência Regional da CGU	1.536*** (0.456)	0.992** (0.407)
Variáveis independentes		
IBD	1.021*** (0.011)	1.008*** (0.011)
Grupo legalistas	1.098** (0.449)	0.514 (0.441)
Grupo generalistas	0.647 (0.657)	0.458 (0.606)
Constante	2.262*** (0.606)	5.279*** (0.566)
AIC	566.089	566.089

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$; os erros-padrão estão entre parênteses. Os coeficientes foram exponenciados. A categoria "consultoria" da variável resposta foi utilizada como referência para as demais.

2. AIC – Akaike Information Criteria.

Das variáveis citadas anteriormente, os entrevistados trouxeram profunda reflexão sobre a influência da localização geográfica e do tempo de serviço do auditor. Aprofundamentos sobre as demais variáveis devem ser fruto de estudos futuros. Neste artigo, serão descritas as avaliações empíricas relacionadas com o uso de informações pelos auditores.

Os entrevistados ressaltaram que a atuação dos auditores se destaca por ser historicamente lastreada em evidências, sendo este um dos pilares da profissão.

Em relação às fontes de informação que baseiam os trabalhos, em uma visão geral, leis, decretos e normas são a principal fonte, ao lado de informações sobre a materialidade⁵ das questões auditadas e informações produzidas pelas próprias unidades auditadas.

Por sua vez, os artigos científicos são considerados de menor relevância para os auditores. Sobre este achado, os entrevistados indicaram que algumas das políticas avaliadas contam com enorme gama de trabalhos acadêmicos já realizados, que podem ser aproveitados. No entanto, na visão dos entrevistados, alguns trabalhos acadêmicos possuem vieses que, se não devidamente tratados, podem

5. Informações a respeito dos custos ou dos valores envolvidos nas diversas questões auditadas.

comprometer a objetividade das auditorias. Quando aplicáveis, servem como inspiração metodológica ou confirmação externa de dados.

Os entrevistados indicaram, ainda, que a seleção do tipo de fonte de informação a ser usada depende da maturidade da instituição e do setor avaliado. Órgãos e setores bem estruturados nacionalmente e internacionalmente contam com conhecimentos mais disseminados e, por este motivo, possibilitam a realização de *benchmarkings*, uso de informações vindas da academia ou de organismos internacionais. Em órgãos e setores em estruturação, existe menor grau de informação disponível. Nesse contexto, os auditores devem se basear em normativos e informações fornecidas pela própria gestão, aproximando-se de avaliações de conformidade.

Em relação à forma como as informações são acessadas, as solicitações de auditoria⁶ são os meios mais relevantes, seguidas de cruzamentos de bases de dados e pesquisas na internet. As menores relevâncias são atribuídas, respectivamente, a *think tanks*, às mídias sociais e aos grupos de interesse.

Em relação às bases de dados acessadas, em geral, as mais relevantes tratam sobre despesas do governo federal e sobre informações cadastrais de pessoas e empresas.

5 CONCLUSÕES

A pesquisa permitiu tecer uma imagem do atual perfil da CGU em sua atuação na atividade de auditoria interna governamental. Observou-se que lotação (Brasília ou regionais), tempo de serviço, gênero e escolaridade do servidor podem influenciar a definição do tipo de abordagem a ser adotada pelos auditores, se repressiva ou didática.

Em relação ao uso de informações, observou-se que consultas a bases de dados estão mais relacionadas com atuações repressivas. Além disso, constatou-se que artigos científicos possuem, em geral, baixa utilização pelos auditores e, quando aplicáveis, servem como inspiração metodológica e validação externa de dados.

A pesquisa contribui ao debate geral de políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs), ao acrescentar dados sobre o uso de informações por esse importante grupo de burocratas, que exerce relevante influência sobre as políticas públicas no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, B. J. M. de. Adopted theories by the portuguese professionals to explain the auditing: empirical evidence. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTABILIDADE E AUDITORIA, 14., 2013, Lisboa. Lisboa: [s.n.], 2013. Disponível em: <<https://www.occ.pt/news/comcontabaudit/pdf/10.pdf>>. Acesso em: jan. 2020.

ARANTES, R. E. **O controle interno como apoio à gestão dos órgãos públicos?** Uma análise sob a perspectiva dos gestores federais. 2016. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2016.

6. Meio de comunicação formal entre auditores e auditados para solicitação de informações.

- BENDOR, J. **Bounded rationality and politics**. [s.l.]: University of California Press, 2010.
- CAMPANA, P. S. P. A cultura do medo na administração pública e a ineficiência gerada pelo atual sistema de controle. **Revista de Direito**, v. 9, n. 1, p. 189-216, 2017.
- CGU – CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. CGU detalha novo referencial técnico de auditoria interna governamental. **Portal da CGU**, 26 mar. 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/noticias/2017/06/cgu-detalha-novo-referencial-tecnico-de-auditoria-interna-governamental>>. Acesso em: 10 jun. 2019.
- ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Capacidades estatais para produção de políticas públicas**: resultados do *survey* sobre o serviço civil no Brasil. Brasília: Enap, 2018.
- FILGUEIRAS, F. Burocracias do controle, controle da burocracia e *accountability* no Brasil. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de. **Burocracia e políticas públicas no Brasil** – interseções analíticas. Brasília: [s.n.], 2018. cap. 14, p. 355-382.
- GOMIDE, A. de Á.; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia**: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.
- GREY, P. de F. C. **A avaliação de impacto de políticas públicas e a contribuição das auditorias internas dos institutos federais para a sua consecução**: um estudo a partir da execução do PNAES no *campus* São Borja do Instituto Federal Farroupilha. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pampa, São Borja, 2018.
- HUMPHREY, C.; OWEN, D. Debating the ‘power’ of audit. **International Journal of Auditing**, v. 4, n. 1, p. 29-50, 2000. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/1099-1123.00302>>. Acesso em: dez. 2019.
- IIA – INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. **Normas Internacionais para a Prática Profissional de Auditoria Interna**. Lake Mary: IIA, 2017. p. 25.
- LINDBLOM, C. The science of muddling through. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.
- NOGUEIRA, R. A.; GAETANI, F. A. Questão do controle no debate de governança pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, p. 91-100, 2018.
- OLIVEIRA, E. B. de J. **O perfil da produção científica em auditoria governamental publicada em periódicos brasileiros no período de 2014 a 2017**. 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal de Rondônia, Cacoal, 2018.
- OLIVIERI, C. **A atuação dos controles interno e externo ao Executivo como condicionante da execução de investimento em infraestrutura no Brasil**. Brasília: Ipea, 2016.
- OLSEN, C.; GOLD, A. Future research directions at the intersection between cognitive neuroscience research and auditors’ professional skepticism. **Journal of Accounting Literature**, v. 41, p. 127-141, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.acclit.2018.03.006>>.
- PIRES, R. R. C. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da Lei Trabalhista no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 735-769, 2009.

POWER, M. **The Audit Society**. Rituals of Verification. Oxford: Oxford University Press, 1997.

_____. The audit society – second thoughts. **International Journal of Auditing**, London, v. 4, n. 1, p. 111-119, 2000.

SOUZA, R. G. de. **Auditoria interna**: um panorama das pesquisas acadêmicas publicadas em periódicos e congressos nacionais. 2017. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade Federal de Goiás, Goiania, 2017.

APÊNDICE

QUESTIONÁRIO DO SURVEY

QUADRO A.1
Perfil social do participante

Variável	Opções
Gênero	Masculino/feminino
Ano de nascimento	De 1946 a 1989
Ano em que entrou na CGU	De 1973 a 2019
Maior nível de formação acadêmica	Ensino médio/graduação/especialização/mestrado/doutorado
Exerce função comissionada?	Sim/não
Qual função comissionada exerce?	DAS ou FCPE 1/DAS ou FCPE 2/DAS ou FCPE 3/DAS ou FCPE 4/DAS 5/outros
Qual a área de formação acadêmica da sua maior titulação?	Ciências agrárias (ex.: agronomia, veterinária, zootecnia etc.)/ciências biológicas (ex.: biologia, farmacologia, genética etc.)/ciências da saúde (ex.: medicina, farmácia, odontologia, nutrição etc.)/ciências exatas e da terra (ex.: física, matemática, química etc.)/ciências humanas (ex.: educação, ciência política, história, antropologia, filosofia, sociologia etc.)/ciências sociais aplicadas (ex.: administração, economia, arquitetura, demografia, direito, comunicação, ciência da informação etc.)/engenharias (todas as engenharias, tais como civil, elétrica, mecatrônica, naval etc.)/linguística, artes e letras/outros
Lotação	Coordenação-Geral de auditoria na SFC/Superintendência Regional da CGU/outros

Elaboração dos autores.

Obs.: CGU – Controladoria-Geral da União; DAS – Direção e Assessoramento Superior; FCPE – Função Comissionada do Poder Executivo; SFC – Secretaria Federal de Controle Interno.

QUADRO A.2

Pesquisa

Variável	Opções
Na sua opinião, qual é o potencial de cada tipo de serviço de auditoria interna governamental de adicionar valor e melhorar as operações das organizações públicas auditadas?	Apuração/avaliação/consultoria. (Escala Likert: muito alto/alto/nem alto nem baixo/baixo/muito baixo).
Imagine que foram disponibilizados à sua escolha as seguintes opções de possíveis próximos trabalhos. Você deve selecionar apenas um. Qual trabalho você executaria?	Trabalho de apuração, indicado pelo Ministério Público Federal, de possível desvio de recursos com fortes indícios de autoria por parte de autoridade de alto escalão de uma instituição pública respeitada, de materialidade não alta, mas relevante. Caso comprovado, possui grande possibilidade de virar notícia nacional. Avaliação de governança, riscos e controles internos de política prioritária ao governo e à sociedade, com alta materialidade. A avaliação possui o potencial de indicar caminhos para melhoria da eficiência e da qualidade da entrega dos serviços públicos ao cidadão. Consultoria, solicitada à CGU por ministro de pasta de grande importância política para o governo, para atuar na facilitação do processo de formulação de política de abrangência nacional e de grande impacto na vida cotidiana da sociedade como um todo.
Por qual motivo você selecionou a opção anterior?	Opção menos complexa/opção com maior possibilidade de agregação de valor/opção na qual possui maior experiência/opção na qual a CGU possui maior tradição/existe alguma pressão da CGU para realizar esse tipo de trabalho/existe alguma pressão de meus colegas de trabalho para realizar esse tipo de trabalho/opção que representa a maior necessidade do governo federal atualmente/opção que é a que meus colegas de trabalho se sentem mais confortáveis ao fazer/outros.

(Continua)

(Continuação)

Variável	Opções
Indique o grau de influência dos atores abaixo na definição dos trabalhos que você realiza.	Secretário federal de controle interno/equipe do Gabinete da SFC (antiga DC)/diretores de auditoria da SFC/coordenadores-gerais de auditoria da SFC/superintendente de regional da CGU/chefe de divisão/chefe de núcleo/gestores das unidades auditadas/colégas de trabalho e especialistas/minha própria decisão. (Escala Likert: muito influente/influente/mais ou menos influente/de pouco influência/sem influência).
Na sua opinião, qual dos seguintes possíveis resultados das auditorias é o mais importante?	Achados serem objeto de notícia nos meios de comunicação locais, nacionais e internacionais/os resultados do trabalho renderem premiações dentro e fora da CGU/os resultados do trabalho renderem benefícios financeiros e/ou não financeiros/a probabilidade de se desvendar esquema de desvio de recursos públicos/a probabilidade de recomendar melhorias estruturantes às políticas públicas/outros.
Indique o grau de importância dos seguintes tipos de dados e informações para a definição dos trabalhos que você realiza.	Leis, decretos e normas/pareceres, notas técnicas e demais referenciais técnicos aplicáveis às unidades auditadas/matérias ou notícias jornalísticas/percepções empíricas (ex.: conhecimento da equipe sobre o histórico de certo gestor a ser auditado)/intuição pessoal/direcionamento dado pelo superior hierárquico/temas do Plano Tático da SFC/mapeamento de riscos feito pelo gestor da unidade a ser auditada/avaliação de riscos feita pela própria CGU/estratégias, objetivos e metas das unidades que serão auditadas/prioridades indicadas pelo gestor a ser avaliado/materialidade dos recursos geridos pelas unidades a serem auditadas/artigos científicos. (Escala Likert: muito importante/importante/mais ou menos importante/de pouca importância/sem importância).
Indique o grau de importância dos seguintes meios de acesso aos dados e informações que embasaram a definição dos trabalhos que você realiza.	Pesquisa na internet/pesquisa na Base de Conhecimento da CGU/consulta a colegas de trabalho no meu local de trabalho/consulta a especialistas (ex.: professores universitários, pesquisadores do Ipea, consultorias especializadas)/respostas a solicitações de auditoria (SA)/reuniões com unidades gestoras/conferências ou seminários/livros e artigos acadêmicos/índices e alertas de risco (ex.: Mara da DIE e Alice)/relatórios do Macros/cruzamentos de bases de dados/denúncias/acórdãos, acordos firmados e indicações do TCU/indicações de outras instituições de controle (ex.: MPF, TCE etc.)/acervo ou base de dados de livros, artigos ou estudos acadêmicos (ex.: Google Scholar, Scielo, Proquest etc.)/estudos produzidos por institutos de pesquisa governamentais (ex.: Ipea, IBGE, Enap etc.)/think tanks – laboratório de ideias, centro de pensamento ou centro de reflexão/estudos de grupos de interesse (ex.: IBGC e consultorias especializadas)/ notícias veiculadas na mídia normal/postagens nas mídias sociais. (Escala Likert: muito importante/importante/mais ou menos importante/de pouca importância/sem importância).
Da lista de bases de dados a seguir, indique aquelas que utilizou nos últimos dois anos para a definição do escopo ou da amostra dos trabalhos.	Não usei bases de dados/abono salarial – pagamentos do benefício do abono salarial/Alice/Cadin – Cadastro Informativo de Créditos não quitados do Setor Público Federal/CadUnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal/Caged – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados/CEIS – Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas/Cepim – Cadastro de Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos Impedidas/CES – Censo de Educação Superior/CNEP – Cadastro Nacional de Empresas Punidas/CNES – Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde/CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais/CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica/CPF – Cadastro Nacional de Pessoa Física. Dados de sistemas corporativos da CGU/DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf/ Garantia Safra – beneficiários/IBGE – Cadastros do IBGE/Inep – microdados Censo Escolar – região Nordeste/MCMV – Minha Casa Minha Vida/Ordens Bancárias – pagamentos realizados por OB/Portal da Transparência – banco de dados original do ano de 2018/Programa Bolsa Família/ProJovem – Programa Nacional de Inclusão de Jovens/Prouni – Programa Universidade para Todos/Rais – Relação Anual de Informações Sociais/Renach – Registro Nacional de Carteira de Habilitação/Renavam – Registro Nacional de Veículos Automotores/RGP – Registro Geral da Pesca/Salic – dados do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura/Seguro Defeso – beneficiários do Seguro Defeso/Seguro Desemprego – beneficiários do Seguro Desemprego/Siafi/Tesouro Gerencial/Siapa – Sistema Integrado de Administração Patrimonial/Siape – Sistema Integrado de Administração de Pessoal/SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais/SIASUS – Sistema de Informações Ambulatoriais do SUS/Siconv – Sistema de Convênios/Sicor – Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro/Siest – Sistema de Informações da Estatais/Sigef – Sistema Integrado de Gestão Financeira (SigefWeb)/SIHSUS – Sistema de Informações Hospitalares do SUS/Sipra – Sistema de Gerenciamento dos Projetos de Reforma Agrária/Sisben – Sistema de Benefícios/Sisobi – Sistema de Controle de Óbitos/Sistema de Transferência de Informações/Sistema S – Base com dados de licitações, pessoal, contratações, convênios, contabilidade das entidades do Sistema S/SPIUNET – Sistema de Gestão dos Imóveis de Uso Especial da União/TSE – (prestação de contas de campanhas, candidatos, filiados a partidos políticos)/Yggdrasil – banco com informações de vínculos/outros.
Considerando as bases de dados acima indicadas, selecione abaixo o(s) motivo(s) da escolha.	Não consultei bases de dados/em função da qualidade dos registros/em função da facilidade de utilização/em função da credibilidade da base/em função de experiência prévia/falta de opção/é a base que está disponível/outros.

Elaboração dos autores.

Obs.: Alice – Análise de Licitações e Editais; TCU – Tribunal de Contas da União; MPF – Ministério Público Federal; TCE – Tribunal de Contas do Estado; IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Enap – Escola Nacional de Administração Pública. IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa; Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar; Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal.; SUS – Sistema Único de Saúde; Mara da DIE – Mapeamento de Risco de Corrupção de Servidores Públicos Federais da Diretoria de Pesquisas e Informações Estratégicas; Macros – Sistema de apoio a atividades investigativas, de defesa do patrimônio público. Integra informações de diferentes bancos de dados governamentais e outras bases de dados abertas; DC – Diretoria de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle, extinta em 2019.

HETEROGENEIDADE DE PREFERÊNCIAS E O USO DE EVIDÊNCIAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS¹

Acir Almeida²

1 INTRODUÇÃO

O movimento que defende que políticas públicas devem se basear na melhor evidência disponível tem grande dificuldade em conciliar essa prescrição técnica com a dimensão inerentemente política do processo decisório democrático. Sobre esta, deve-se reconhecer que sempre haverá debates públicos motivados por diferenças irreconciliáveis, porém legítimas, de interesses ou valores, que o conhecimento científico disponível não será capaz de aplacar. Tais divergências naturalmente incentivam o uso seletivo de evidências, com o objetivo de enviesar decisões, o que é contrário àquela prescrição e, supõe-se, implica políticas públicas de menor eficácia (Parkhurst, 2017). Todavia, uma limitação importante da abordagem das políticas públicas baseadas em evidência (PPBEs) é não oferecer um modelo do processo decisório com base no qual se possa especificar como divergências políticas incentivam o uso estratégico de evidência e como isso afeta decisões coletivas (Cairney, 2016).

Neste breve artigo, recorro à literatura econômica sobre produção e transmissão de informação para elucidar o uso estratégico de evidências na fase legislativa da produção de políticas públicas. O fato de incluir múltiplos atores com interesses conflitantes e pouco ou nenhum conhecimento especializado faz do parlamento uma arena especialmente fértil ao uso estratégico de informação. Assim, o objetivo principal do artigo é contribuir para a identificação dos condicionantes políticos da aquisição e do compartilhamento de evidências na arena legislativa.

Para oferecer algum suporte empírico, também apresento resultados preliminares de uma análise original de pareceres emitidos por comissões da Câmara dos Deputados quanto a iniciativas de política pública do Executivo, no pós-1988. Os achados permitem uma primeira avaliação da qualidade da informação que as comissões disponibilizam ao plenário e de como ela depende da heterogeneidade de preferências.

2 COMISSÕES PERMANENTES COMO AGENTES INFORMACIONAIS

Os congressistas são constantemente chamados a fazer escolhas coletivas acerca de um conjunto muito amplo e diverso de políticas públicas, sobre cujas consequências a maioria deles necessariamente tem pouco ou nenhum conhecimento especializado. Nessas condições, como é possível para o Legislativo produzir decisões bem informadas?

A solução organizacional mais comum consiste em delegar o exame das políticas públicas a comissões de parlamentares, cada uma com competência exclusiva sobre um ou poucos temas. Isso permite que os membros de cada comissão se concentrem em um subconjunto bem delimitado de questões relacionadas e tenham mais oportunidade de influenciar a formulação das políticas correspondentes, o que incentiva a especialização parlamentar, tornando mais eficiente a aquisição de informação.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi24art10>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Regimentalmente, assim se organiza o processo legislativo na Câmara dos Deputados. Antes de ser votado em plenário, todo projeto de lei precisa ser encaminhado ao sistema de comissões permanentes, para exame do mérito e de aspectos formais. Atualmente, existem 25 comissões (eram dezesseis, em 1989), cada uma composta por poucas dezenas de deputados e com competências definidas segundo áreas temáticas. No caso de o mérito do projeto ser da competência de mais de três comissões, deve-se constituir comissão especial, composta por pelo menos metade dos titulares das originais. Para produzir o parecer de mérito, o presidente da comissão designa um relator entre os seus membros, que tem ao seu dispor o órgão de assessoramento técnico-legislativo da Câmara e também pode consultar especialistas externos, do governo ou da sociedade (Brasil, 2016, título II, cap. IV).

No entanto, a frequência elevada com que os deputados aprovam políticas governamentais à margem do sistema de comissões permanentes – no caso, por meio de medida provisória ou em regime de urgência – depõe contra a visão de que essas arenas são relevantes para subsidiar o plenário com informação especializada. Isso se depreende de explicações do processo legislativo brasileiro que enfatizam: *i*) as motivações distributivas paroquiais dos deputados (Ames, 1995); *ii*) os fortes poderes regimentais dos líderes dos partidos, especialmente quando se organizam em uma coalizão majoritária (Figueiredo e Limongi, 1999); e *iii*) os fortes poderes constitucionais do presidente da República (Pereira e Mueller, 2000). Da primeira perspectiva, conclui-se que as comissões não têm incentivos para subsidiar o plenário simplesmente porque ele não demanda informação especializada. Das demais, infere-se que, se as comissões exercem algum papel informacional, ele deve estar subordinado aos interesses da maioria governista ou da sua liderança.

Estudos mais recentes, contudo, indicam a existência de motivações informacionais nas comissões, por exemplo, na seleção de relatores (Santos e Almeida, 2011, cap. 4), no uso da estrutura de assessoramento da Câmara (Santos e Canello, 2016) e na relação com grupos de interesse (Resende, 2019). Também há indícios de que essas motivações condicionam o próprio acionamento do sistema de comissões permanentes (Almeida, 2018, cap. 5; Santos e Almeida, 2011, cap. 2). Menos claro, no entanto, é se as comissões são agentes informacionais do plenário ou da maioria governista. Em qualquer caso, importa destacar a existência de fortes indícios de uso seletivo de informação na Câmara. Como concluem Santos e Canello (2016, p. 1.160):

os incentivos informacionais postos ao Legislativo brasileiro não são lineares ou caminham necessariamente de forma progressiva. Não se trata de sempre mais e melhor [informação], em qualquer situação. Ao contrário, a produção endógena de informações se dá num contexto estratégico mais matizado.

3 USO DE INFORMAÇÃO NA ARENA LEGISLATIVA: TEORIA

Para especificar o comportamento estratégico das comissões parlamentares e identificar seus impactos sobre o uso de evidência na arena legislativa, baseio-me em resultados teóricos da literatura econômica sobre produção e transmissão de informação (Beniers e Swank, 2004; Che e Kartik, 2009; Crawford e Sobel, 1982; Krishna e Morgan, 2001). Partindo do pressuposto de que tomadores de decisão não conhecem com certeza as consequências das suas decisões, essa literatura investiga os incentivos de decisores ou seus agentes para adquirir e compartilhar informação. Por essa perspectiva, o processo legislativo pode ser entendido como um mecanismo que visa à redução da incerteza parlamentar a respeito das consequências de políticas públicas (Krehbiel, 1992). No caso,

o foco da análise é a informação que as comissões produzem e compartilham com o plenário, mais especificamente, como sua qualidade é afetada por conflitos de interesse.

Seja um processo legislativo com as características especificadas a seguir.

- 1) O plenário deve escolher uma política pública após observar a recomendação da comissão. Ambos, porém, têm incerteza a respeito da relação entre políticas e seus resultados, sendo que a comissão é mais bem informada e tem a opção de adquirir informação adicional antes de fazer sua recomendação. Preferências são por resultados e tais que se alinham em um eixo unidimensional (por exemplo, a dimensão esquerda-direita), assim como as políticas correspondentes. Os atores conhecem mutuamente suas preferências.
- 2) Pelo teorema do eleitor mediano, o plenário escolhe a política cujo resultado corresponde à preferência mediana entre os seus membros. A escolha implica perda para todo ator cuja preferência diverge da mediana, tão maior quanto sua divergência. Havendo incerteza, contudo, existe o risco de o resultado observado da política ser diferente do esperado, implicando uma perda adicional, que é crescente na incerteza e igual para todos os atores. A primeira perda, cuja magnitude depende da preferência do ator, chama-se distributiva, pois somente é possível reduzi-la aumentando-se a de outro ator. A segunda, que depende da incerteza e é igual para todos, chama-se informacional.
- 3) A informação varia segundo a facilidade com que pode ser verificada. Por exemplo, fatos e dados objetivos, especialmente se públicos ou oficiais, são mais fáceis de verificar que percepções e opiniões subjetivas. Quanto mais facilmente verificável a informação, maior a sua qualidade para o decisor. A razão é que informação verificável depende menos das crenças ou preferências da fonte e, logo, é menos manipulável. Podem-se omitir fatos e dados objetivos, mas dificilmente se pode mentir sobre eles (sem ser descoberto). Outra característica importante da informação é que seu custo aumenta com sua qualidade, pois geralmente são necessários mais tempo e esforço para a busca e assimilação de informação verificável.

Para o objetivo limitado deste artigo, destaque-se esta proposição teórica: a qualidade da informação que embasa a recomendação da comissão deve ser crescente na heterogeneidade das preferências (Beniers e Swank, 2004).

Para se entender a lógica subjacente a essa proposição, considere-se inicialmente a inexistência de heterogeneidade, ou seja, uma situação em que a comissão é homogênea e sua preferência (mediana) é igual à do plenário. Como não há divergência entre eles, a comissão não tem motivo para manipular informação, razão pela qual o plenário crê totalmente na recomendação (Crawford e Sobel, 1982). Sua alta credibilidade e a possibilidade de reduzir a perda informacional incentivam a comissão a adquirir mais informação. Porém, como não há perda distributiva, o incentivo não deve ser forte o bastante para que a comissão incorra nos custos mais elevados da coleta de informação de maior qualidade. Logo, quando não há heterogeneidade, a recomendação tende a se basear em informação de menor qualidade (Che e Kartik, 2009).

Para fins de simplificação, sejam três formas de heterogeneidade: divergência entre comissão e plenário; antagonismo entre comissões; e antagonismo intracomissão. Quanto mais a comissão diverge do plenário, maior sua perda distributiva e, assim, maior seu incentivo para manipular informação, de forma a induzir uma decisão mais próxima da sua preferência. Sabendo disso, o plenário considera a recomendação tão menos crível quanto maior a divergência de interesses. Dada sua menor credibilidade, a única opção da comissão para reduzir sua perda é melhorar a qualidade da informação que utiliza na recomendação. Ou seja, embora a divergência reduza a capacidade da

comissão de transmitir informação crível, ela gera incentivos para que esta adquira informação de mais qualidade (Che e Kartik, 2009). Portanto, a qualidade da informação deve ser crescente na divergência entre a comissão e o plenário.

Há antagonismo entre duas comissões quando suas preferências se localizam em lados opostos relativamente à preferência mediana do plenário. Embora ambas tenham incentivos para manipular informação, eles se anulam porque o antagonismo faz com que cada comissão tenha interesse em revelar qualquer informação que a outra deseje manipular, o que torna suas recomendações conjuntamente mais críveis (Krishna e Morgan, 2001). Como a perda distributiva de uma comissão pode ser ainda maior caso a outra consiga influenciar o plenário, ambas têm incentivo adicional para melhorar a qualidade da informação das suas recomendações (Beniers e Swank, 2004). Assim, o antagonismo entre comissões favorece ainda mais o uso de informação de qualidade, relativamente à situação em que apenas uma comissão diverge do plenário.

Por fim, o antagonismo intracomissão consiste na existência de dois grupos com preferências antagonicas (relativamente à mediana do plenário) na mesma comissão. Nesse caso, se aplica a mesma lógica do antagonismo entre comissões (Gilligan e Krehbiel, 1989), mas desde que o processo decisório dentro da comissão não cerceie a coleta e o compartilhamento de informação por nenhum grupo, de maneira que sua recomendação contemple as contribuições de ambos os lados.³ Logo, o antagonismo intracomissão também é mais conducente ao uso de informação de qualidade.

Em suma, os resultados teóricos levam à conclusão de que a heterogeneidade de preferências favorece a aquisição de informação de qualidade e não é necessariamente ruim para o compartilhamento da informação.

4 HETEROGENEIDADE DE PREFERÊNCIAS E QUALIDADE DA INFORMAÇÃO NA CÂMARA DOS DEPUTADOS: ANÁLISE EMPÍRICA

Para avaliar a relação entre heterogeneidade de preferências e a qualidade da informação utilizada pelas comissões permanentes da Câmara, selecionei uma amostra de projetos de lei de forma a agrupá-los por tipo de heterogeneidade, avaliei a qualidade da informação com base no conteúdo dos pareceres de mérito e, por fim, comparei estatisticamente o nível da qualidade entre os diferentes grupos. Explico esses procedimentos a seguir.

Como não existem dados que permitam avaliar diretamente as preferências políticas das comissões, selecionei uma amostra não aleatória de projetos de lei com base em critérios que, suponho, distinguem entre os principais tipos de heterogeneidade definidos na seção anterior. Os projetos são os de iniciativa do Executivo, apresentados à Câmara nos anos de 1989 a 2018, com matéria de natureza regulatória e sobre pelo menos um dos seguintes temas: agricultura, indústria, minas e energia, telecomunicações, transportes, defesa do consumidor, meio ambiente e trabalho.

O foco nos projetos governamentais justifica-se por serem politicamente mais relevantes e receberem mais atenção dos deputados. A restrição a matéria regulatória – no caso, que disciplina atividade ou direitos – é em razão do seu maior potencial de conflito de interesses, quando comparada a outras, como as que concedem benefícios ou tratam de aspectos estritamente jurídicos. Por sua

3. Na Câmara dos Deputados, qualquer titular da comissão pode oferecer recomendação alternativa à do parecer vencedor, na forma de voto em separado.

vez, os temas listados correspondem às competências de oito comissões permanentes⁴ que estão no centro de três debates relevantes e frequentes, que contrapõem, de um lado, a defesa de interesses econômicos setoriais (as cinco primeiras) e, do outro, a proteção de direitos difusos (as três últimas). Com base nesses critérios, e após a exclusão de poucos casos por falta de informação, cheguei a uma amostra total de 86 projetos de lei.⁵

Com o objetivo de criar *proxies* do grau de heterogeneidade (tal como definida na seção anterior), separei os projetos da amostra em três grupos: 1) com parecer de apenas um tipo de comissão, ou setorial ou difusa; 2) com pareceres de ambos os tipos; e 3) com parecer de comissão especial. Respectivamente, os grupos contêm 48, 23 e 15 projetos, sendo o primeiro de controle e os outros dois de casos que supostamente refletem antagonismo entre comissões e intracomissão. O pressuposto-chave que orientou o agrupamento é que as preferências em cada comissão permanente são mais homogêneas e enviesadas (em relação ao plenário) a favor dos interesses da sua área de competência. Assim, se o projeto recebeu pareceres de comissão setorial e de difusa (grupo 2), então a matéria provavelmente contrapõe interesse econômico a direitos, situação na qual há antagonismo entre as comissões. Da mesma forma, se o parecer é de comissão especial (grupo 3) – que, no caso, inclui membros tanto de comissão setorial quanto de difusa –, então as preferências dentro da comissão provavelmente são antagônicas. Por exclusão, o grupo 1 deve incluir os casos com heterogeneidade relativamente menor e, por isso, serve de controle.

Para mensurar a qualidade da informação usada no parecer, construí uma variável ordinal com cinco categorias que expressam (de forma crescente) o nível de qualidade em termos da verificabilidade da informação a respeito dos resultados esperados da política proposta. As categorias e seus respectivos conteúdos estão descritos a seguir.

- Muito alta: dados ou estudos sistemáticos de natureza causal.
- Alta: dados ou estudos sistemáticos de natureza descritiva.
- Moderada: dados pontuais ou estudos de caso.
- Baixa: opinião de especialista, fatos ou exemplos isolados.
- Muito baixa: opinião pessoal.

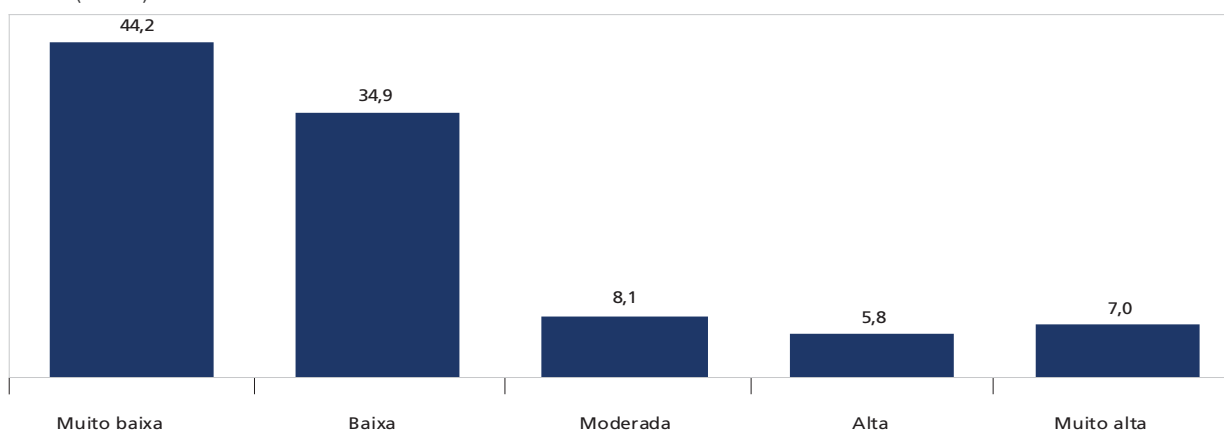
A categoria que expressa maior qualidade (muito alta) inclui os pareceres que apresentam dados ou estudos sistemáticos sobre os efeitos esperados da política. Na categoria imediatamente inferior (alta) estão os pareceres que contêm dados ou estudos sistemáticos descritivos, geralmente sobre o problema que a política pretende resolver. Os pareceres da categoria intermediária são os que fazem uso apenas pontual de dados ou recorrem a estudos de caso. Na penúltima categoria (baixa) estão os que contêm algum tipo de referência a opinião de especialista, a fatos ou exemplos isolados, sem o uso de dados. Por fim, a categoria que expressa menor qualidade (muito baixa) inclui os pareceres que se baseiam exclusivamente na opinião pessoal do relator.

4. As denominações atuais das comissões são, respectivamente: Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR); Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS); Comissão de Minas e Energia (CME); Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI); Comissão de Viação e Transportes (CVT); Comissão de Defesa do Consumidor (CDC); Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS); e Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP).
5. A identificação dos projetos de lei e o acesso aos pareceres ocorreram por meio da ferramenta de pesquisas do portal da Câmara dos Deputados, disponível em: <www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>. Sete projetos não entraram na amostra, porque seus pareceres não estão disponíveis *on-line*.

A codificação da variável foi feita com base na leitura dos pareceres, pelo próprio autor. No caso dos projetos do grupo 2, que foram examinados pelos dois tipos de comissão, o valor da variável é o maior entre os atribuídos aos pareceres, o que se justifica pela lógica adversarial da produção da informação.

O gráfico 1 ilustra a distribuição relativa da qualidade da informação nos pareceres emitidos aos projetos da amostra. Com frequência elevada, ela é ou muito baixa (44,2%) ou baixa (34,9%). Em apenas 7% dos casos a qualidade é muito alta, com uso de dados ou estudos sistemáticos de natureza causal, e em 5,8% ela é alta, com dados ou estudos sistemáticos de natureza descritiva. Embora esses achados indiquem uso muito baixo de evidência pelas comissões permanentes da Câmara, a rigor eles não podem ser generalizados, em razão da falta de representatividade da amostra.

GRÁFICO 1
Distribuição da qualidade da informação
(Em %)



Fonte: Câmara dos Deputados.
Elaboração do autor.
Obs.: Amostra = 86 casos.

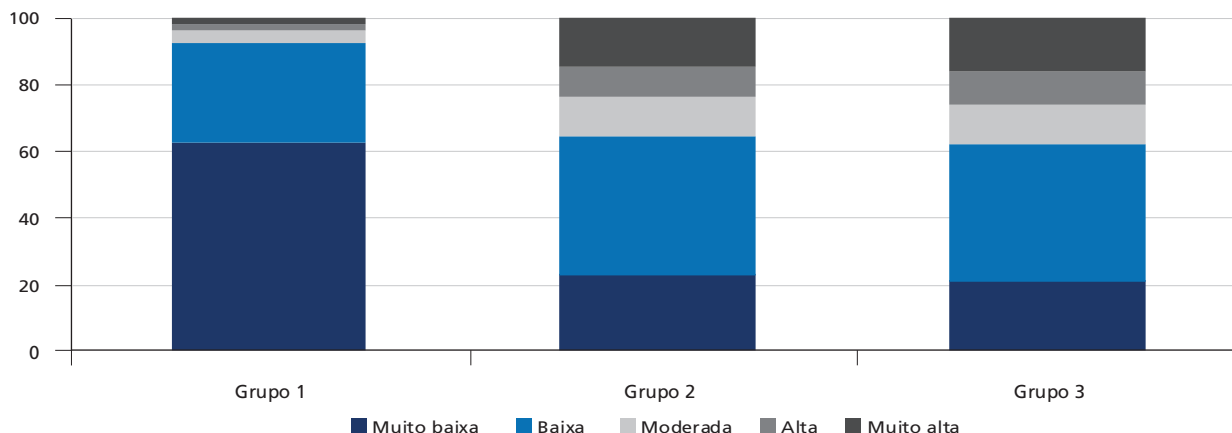
Mais importante para o propósito deste artigo é a distribuição da qualidade da informação entre os grupos da amostra. O gráfico 2 ilustra essa relação, com base em estimativas que levam em conta a natureza ordinal daquela variável.⁶ Da seção anterior, espera-se que a qualidade seja maior nos grupos 2 e 3, mas não necessariamente que difira entre eles. Isso é o que se observa no gráfico e com base em testes estatísticos. Assim, os dados parecem dar apoio à hipótese de que a qualidade da informação é maior quando as preferências são mais heterogêneas – no caso, quando há antagonismo entre comissões (grupo 2) ou intracomissão (grupo 3).

Para aumentar a confiança nos resultados, considere dois fatores adicionais. O primeiro é a época em que a comissão concluiu o parecer. Isso porque a capacidade da estrutura de assessoramento técnico-legislativo da Câmara aumentou ao longo dos pós-1988 (Santos e Canello, 2016), além de a própria disponibilidade de informação técnica naturalmente se ampliar com o tempo. Análises complementares da amostra revelaram que a qualidade da informação apresenta correlação positiva com o tempo decorrido, medido como o número de anos desde janeiro de 1989 até a conclusão do

6. Avaliei todas as relações que envolvem a qualidade da informação utilizando modelos de regressão probit ordinais com erros-padrão robustos.

parecer, e que a incidência relativa de casos, tanto no grupo 2 quanto no grupo 3, aumentou com o tempo. Esses padrões impõem que se controle pelo tempo decorrido.

GRÁFICO 2
Distribuição das probabilidades marginais da qualidade da informação, pelos grupos da amostra
 (Em %)



Fonte: Câmara dos Deputados.
 Elaboração do autor.
 Obs.: Grupo 1 = controle (48 casos); grupo 2 = heterogeneidade entre comissões (23); e grupo 3 = heterogeneidade intracomissão (15). Estimativas de um modelo *probit* ordinal.

O outro fator é a posição do relator frente ao governo. Com base nas perspectivas que enfatizam a centralidade do conflito entre governo e oposição (Figueiredo e Limongi, 1999; Pereira e Mueller, 2000), pode-se argumentar que relatores opositores têm mais incentivo para coletar informação de qualidade quando o projeto é de iniciativa do governo. Nesse caso, análises adicionais revelaram uma associação positiva, mas não significativa, entre relator de oposição e qualidade da informação, e que a ocorrência desse tipo de relator é maior no grupo 2. Assim, é aconselhável que também se controle pela posição do relator frente ao governo.

O gráfico 3 ilustra os resultados de um modelo de regressão da qualidade da informação como função da heterogeneidade e das duas variáveis de controle. Em razão de a qualidade não diferir entre os grupos 2 e 3, combinei-os em um único. Por sua vez, constatei no grupo 1 uma diferença (não esperada) entre comissões difusas e setoriais, motivo pelo qual elas estão separadas no modelo. Os pontos no gráfico são a mudança estimada na probabilidade de a qualidade da informação ser muito alta, e as barras de erro são os respectivos intervalos de confiança de 95%.

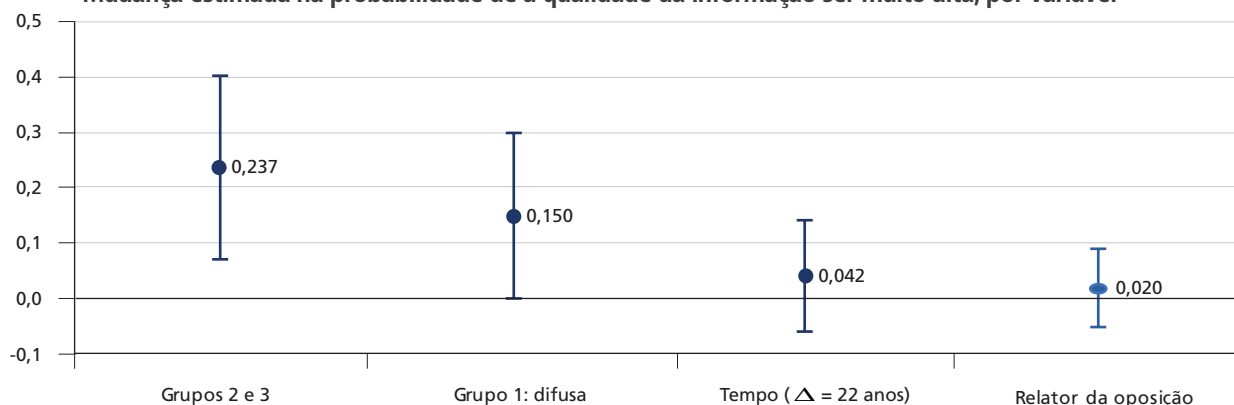
Relativamente aos pareceres exclusivamente de comissão setorial (o grupo de referência), os dos grupos 2 e 3 têm maior probabilidade de conter informação de qualidade muito alta, sendo a diferença substancial (0,237). Essa probabilidade também é maior em relação aos pareceres exclusivamente de comissão difusa, mas a diferença é bem menos acentuada (0,237 - 0,150 = 0,087).

Não era esperada qualquer diferença sistemática na qualidade da informação entre as comissões do grupo 1. Contudo, o achado de que a qualidade é maior nos pareceres das comissões difusas pode ser considerado consistente com a discussão da seção anterior, se for empiricamente plausível supor, por exemplo, que as preferências dessas comissões se opõem à do governo (o proponente da

política) com mais frequência que as das comissões setoriais. De qualquer maneira, o achado em nada prejudica as conclusões a respeito da relação entre heterogeneidade e qualidade da informação.

GRÁFICO 3

Mudança estimada na probabilidade de a qualidade da informação ser muito alta, por variável



Fonte: Câmara dos Deputados.

Elaboração do autor.

Obs.: Estimativas de um modelo *probit* ordinal. As barras de erro são os intervalos de confiança de 95%, com erros-padrão robustos. Amostra = 86 casos.

Por fim, nem a época da conclusão do parecer nem a posição do relator frente ao governo parece ter relação com a qualidade da informação. Mesmo quando se aumenta o tempo decorrido em 22 anos (três desvios-padrão), a probabilidade muda em apenas 0,042. Por sua vez, a mudança associada à designação de relator da oposição é ainda menor, de 0,020. Nenhum desses valores é significativamente diferente de zero.

Em suma, embora preliminares, os resultados da análise empírica indicam um possível efeito positivo da heterogeneidade de preferências sobre o uso de evidências pelas comissões permanentes da Câmara dos Deputados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É salutar a prescrição de que políticas públicas devem se basear na melhor evidência disponível. A premissa de que decisões mais bem informadas aumentam o bem-estar geral é consistente com os resultados dos modelos teóricos revisados neste artigo, especificamente no que diz respeito à redução da parcela da perda (informacional) associada à incerteza do decisor. Contudo, é necessário reconhecer que a própria lógica da representação democrática em uma sociedade altamente plural como a brasileira implica um processo decisório permeado de interesses conflitantes e assimetrias informacionais. Nesse contexto, é natural que decisores levem em conta os efeitos distributivos de políticas públicas alternativas e façam uso estratégico de evidências.

Contrariamente ao pessimismo que parece reinar entre os defensores da PPBE, conclui-se deste artigo que há boas razões para crer que, dependendo da forma como se organiza o processo decisório, o conflito de interesses favorece o uso de evidências na arena legislativa, e que parece ser isso o que ocorre na Câmara dos Deputados.

Não se pretende, assim, sugerir que as decisões coletivas dos deputados federais sobre políticas relevantes são geralmente bem informadas. Na realidade, o que se deseja destacar, à guisa de conclusão,

é simplesmente que: é inevitável o uso político de evidências; inexistente contradição necessária entre conflito de interesses e decisões bem informadas; e, por fim, que a correta identificação das condições e incentivos que favorecem o uso da melhor evidência disponível requer que se compreenda melhor como funciona o processo decisório – sua organização, seus atores relevantes e suas motivações – e qual o papel da informação para os tomadores de decisão.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, A. S. **Governo presidencial condicionado: delegação e participação legislativa na Câmara dos Deputados**. 2018. Tese (Doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.
- AMES, B. Electoral strategy under open-list proportional representation. **American Journal of Political Science**, v. 39, n. 2, p. 406-433, 1995.
- BENIERS, K. J.; SWANK, O. H. On the composition of committees. **Journal of Law, Economics and Organization**, v. 20, n. 2, p. 353-378, 2004.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**: aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, e alterado até a Resolução nº 17, de 2016. Brasília: Edições Câmara, 2016.
- CAIRNEY, P. **The politics of evidence-based policymaking**. London: Springer, 2016.
- CHE, Y.; KARTIK, N. Opinions as incentives. **Journal of Political Economy**, v. 117, n. 5, p. 815-860, 2009.
- CRAWFORD, V. P.; SOBEL, J. Strategic information transmission. **Econometrica**, v. 50, n. 6, p. 1.431-1.451, 1982.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- GILLIGAN, T. W.; KREHBIEL, K. Asymmetric information and legislative rules with a heterogeneous committee. **American Journal of Political Science**, v. 33, n. 2, p. 459-490, 1989.
- KREHBIEL, K. **Information and legislative organization**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1992.
- KRISHNA, V.; MORGAN, J. A model of expertise. **Quarterly Journal of Economics**, v. 116, n. 2, p. 747-775, 2001.
- PARKHURST, J. **The politics of evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence**. New York: Routledge, 2017.
- PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.

RESENDE, C. A. da S. Interesses organizados nas comissões permanentes: percepções de grupos de interesse e assessores parlamentares. *In*: PERLIN, G.; SANTOS, M. L. (Org.). **Presidencialismo de coalizão em movimento**. Brasília: Edições Câmara, 2019.

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Editora Appris, 2011.

SANTOS, F.; CANELLO, J. Comissões permanentes, estrutura de assessoramento e o problema informacional na Câmara dos Deputados do Brasil. **Dados**, v. 59, n. 4, p. 1.127-1.168, 2016.

ANÁLISE DE QUALIDADE DE EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS UTILIZADAS EM POLÍTICA PÚBLICA: APLICAÇÃO A DOCUMENTOS RELATIVOS À TRAMITAÇÃO DO PL Nº 3.722/2012, QUE FLEXIBILIZA O CONTROLE DE ARMAS DE FOGO^{1,2}

Helder Ferreira³

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é apresentar um exercício de análise de qualidade de evidências científicas utilizadas em política pública. O conceito de evidência científica aqui utilizado é de evidência baseada em pesquisa. O estudo foi elaborado a partir de adaptações de: *i*) critérios de seleção de pesquisas; *ii*) métricas de qualidade de artigos científicos; e *iii*) níveis de qualidade utilizados em uma revisão sistemática da literatura realizada por Lee *et al.* (2017). O exercício foi realizado com aplicação de métricas de qualidade de evidência a uma política pública específica que tem sido alvo de estudos de efetividade: a política de controle de armas. Como forma de operacionalizar o estudo, foi realizado um recorte do objeto, focando-se nos principais documentos publicados na tramitação do Projeto de Lei (PL) nº 3.722/2012 na Câmara dos Deputados.

O artigo tenta se inserir na proposta desta publicação sobre uso de evidências nas políticas públicas. Entende-se aqui que há um campo de estudos envolvendo políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs), que pode ser identificado nas referências bibliográficas levantadas na revisão da literatura especializada internacional realizada por Pinheiro (2019).

O foco deste artigo está na qualidade da evidência utilizada. Como bem lembra Davies (2004, p. 3, tradução nossa), há um problema da qualidade da pesquisa, isto é, nem toda pesquisa “tem qualidade suficiente para formar a base de políticas sólidas”.

A questão da qualidade da evidência é um dos pontos de embate no campo de estudos das PPBEs. Segundo Head (2010), há uma alegação, extraída da literatura de pesquisa médica, de que há uma hierarquia de evidências, ou seja, que as formas de evidência devem ser classificadas em termos de rigor metodológico envolvendo o desenho do projeto, a coleta de dados e a análise de dados. A maior parte das críticas à hierarquia parece ser dirigida à alta posição concedida aos estudos quantitativos. Pinheiro (2019, p. 19), por exemplo, defende que não é razoável “hierarquizar as evidências científicas quantitativas como ocupando uma posição absolutamente superior a outros tipos de evidências ou fontes de informação”.

Head (2010) reconhece em Petticrew e Roberts uma variação mais suave da defesa da hierarquia, ao indicarem que os resultados de um único estudo são enganosos e que um melhor

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi24art11>

2. O autor agradece as críticas e sugestões dos colegas de trabalho no Ipea, Luciana Servo, Fabíola Vieira, Natália Koga, Acir Almeida, Antonio Lassance, Pedro Palotti, Maurício Pinheiro e Janine Santos. Agradece também a Luciana Servo pelas orientações para análise da qualidade das pesquisas quantitativas.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

entendimento de causas e consequências emerge das revisões sistemáticas⁴ de todas as pesquisas disponíveis, depois de se levar em consideração o rigor dos métodos seguidos em cada estudo. Entendo que Petticrew e Roberts (2006), em seu guia prático sobre revisões sistemáticas nas ciências sociais, são ainda mais suaves, por defenderem diferentes hierarquias conforme a questão pesquisada. Embora em geral coloquem em primeiro lugar a revisão sistemática, não indicam apenas os estudos quantitativos e nem prescrevem os estudos clínicos randomizados (ECRs⁵ – o mais valorizado método quantitativo em geral) para todas as questões pesquisadas. Tomando como exemplo um serviço (não especificado por eles) que seja oferecido a crianças, entendem que os ECRs não são um tipo de método indicado para perguntas aqui traduzidas do seguinte modo: como a intervenção funciona? (processo); a intervenção é importante? (relevância); a intervenção é apropriada para este público-alvo? (adequação); e usuários, provedores e outros *stakeholders* estão satisfeitos com o serviço? (satisfação). Ao mesmo tempo, em relação ao mesmo serviço oferecido a crianças, indicam a pesquisa qualitativa como a melhor pesquisa primária (excetuando as revisões sistemáticas que reúnam e avaliem um conjunto destas pesquisas) para responder às perguntas indicadas acima.

Petticrew e Roberts (2006) propõem para estudos de efetividade, alvo do exercício aqui apresentado, três tipos de pesquisa, sendo que há maior valoração das revisões sistemáticas (+++), seguidas pelos ECRs (++) e pelos estudos de coorte⁶ (+).

Como aqui o exercício realizado trabalha com a questão da efetividade, cabe destacar críticas e ressalvas feitas à utilização das ECRs em pesquisa sobre políticas públicas. Head (2010), numa crítica à primazia dos ECRs, indica que: *i*) há dificuldades para sua utilização em áreas sensíveis da política social; *ii*) há dificuldades para transportar os resultados de estudos quase-experimentais para o mundo interativo complexo das aplicações de programas de larga escala; e *iii*) há uma tendência de os ECRs subestimarem o conhecimento de profissionais com experiência de campo sob o contexto sobre o que funciona sob determinadas condições.

De fato, nem sempre é possível aplicar os ECRs, dadas as questões éticas. Por exemplo, é antiético, quando se pode atender a todos, deixar propositalmente um grupo do público-alvo sem a intervenção, de forma a ser comparado com um grupo atendido e ser avaliada a efetividade da intervenção. Isso, no entanto, não é um problema para estudos que comparam a situação do grupo antes e depois da intervenção ou quando é recomendável que a implementação insira os usuários gradativamente. Já a segunda crítica é menos contornável, pois, de fato, os resultados encontrados nos estudos não podem ser tomados como verdade absoluta para outros contextos. Por sua vez, a terceira crítica pode ser vista como insanável, pois os ECRs não têm como objeto a opinião dos profissionais. No entanto, cabe mais ao arranjo institucional em que se opera a tomada de decisão, que não precisa excluir outros tipos de evidências, levar em conta esse conhecimento baseado na experiência dos profissionais sobre o que funciona sob determinadas condições.

4. "Revisões sistemáticas são revisões de literatura que aderem estreitamente a um conjunto de métodos científicos que visam explicitamente limitar o erro sistemático (viés), principalmente tentando identificar, avaliar e sintetizar todos os estudos relevantes (de qualquer que seja o tipo de pesquisa) para responder a uma pergunta em particular (ou conjunto de perguntas)" (Petticrew e Roberts, 2006, p. 9, tradução nossa).

5. "Estudo clínico randomizado – estudo experimental em que participantes são alocados aleatoriamente num grupo para receber uma intervenção de interesse para o pesquisador, ou num grupo de comparação (que pode ter recebido uma intervenção, ou nenhuma)" (Petticrew e Roberts, 2006, p. 282, tradução nossa).

6. "Neste tipo de estudo, os participantes expostos ao fator de risco – cigarro – são seguidos prospectivamente durante um período de tempo até os eventos de interesse aparecerem. Nesse estudo, é testada uma hipótese de associação" (Dib, 2007, p. 3).

Quanto às ressalvas, Head (2010) defende que, no debate das políticas e dos programas na sociedade democrática, as análises científicas rigorosas são apenas uma das vozes e menciona que: o conhecimento político, as estratégias, as táticas e a definição de agenda dos líderes políticos e de suas organizações estabelecem o principal quanto a prioridades e abordagens; o conhecimento profissional dos prestadores de serviços e o conhecimento técnico dos gerentes de programas e coordenadores são vitais para aconselhar sobre viabilidade e eficácia; o conhecimento experiencial dos usuários e das partes interessadas do serviço é vital para a prestação de serviços “focados no cliente”. No entanto, cabe lembrar que mesmo os conhecimentos profissionais e de usuários e *stakeholders* podem ser obtidos por meio de pesquisas qualitativas rigorosas.

Como já mencionado anteriormente, Petticrew e Roberts (2006) indicam para a pesquisa sobre efetividade as revisões sistemáticas, os ECRs e os estudos de coorte. No entanto, embora desejáveis, não se pode esperar que existam estudos de efetividade baseados nestes três tipos de pesquisa para todos os programas e projetos das diferentes políticas públicas. Felizmente, para o controle de armas, foi encontrada uma revisão sistemática na base de dados do PubMed da Biblioteca Nacional de Medicina dos Estados Unidos. Trata-se do artigo *Firearm laws and firearm homicides: a systematic review*, que teve como objetivo avaliar, em termos de efetividade, a associação entre leis de controle de armas e a prevenção de homicídios por armas de fogo nos Estados Unidos e no qual evidências de efetividade foram encontradas. Nessa revisão, Lee *et al.* (2017) adotaram cinco métricas de qualidade para avaliação dos artigos científicos que serão apresentadas na seção de metodologia. A partir dessas métricas, eles estabeleceram três níveis de qualidade que serão também descritos na próxima seção. Essas métricas e os níveis de qualidade foram adaptados no exercício aqui apresentado, passando a ser métricas da qualidade da evidência e não do estudo em si.

A adaptação será descrita na seção a seguir de metodologia, juntamente com o processo de definição dos documentos que foram analisados. A terceira seção apresenta os resultados; e a última, as considerações finais.

Cabe ainda ressaltar que não se pretendeu aqui – e nem o estudo permitiria – analisar questões relativas aos estudos do processo legislativo, a exemplo de: como se dá a utilização, em geral, de evidências no processo legislativo?; a utilização de evidências científicas aumenta a probabilidade de um PL, voto ou substitutivo prevalecer?; quais fatores ou condicionantes viabilizam (ou não) o uso de evidência científica na produção das políticas públicas?

2 METODOLOGIA

A metodologia descreverá dois pontos: *i*) a definição dos documentos a serem analisados em busca de evidências científicas, em que foram adaptados os critérios de seleção de pesquisa de Lee *et al.* (2017); e *ii*) a adaptação das métricas e dos níveis de qualidade de evidências científicas utilizadas na mesma publicação.

O processo de definição do objeto a ser analisado foi iniciado com a escolha da política de controle de armas, a qual tem se baseado no Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003); a escolha se deveu ao conhecimento de que as políticas de controle de armas têm sido submetidas a pesquisas sobre sua efetividade. No entanto, o primeiro obstáculo era como verificar se evidências científicas estavam sendo utilizadas nesta política pública. E, se estivessem sendo utilizadas, onde poderiam ser encontradas. Pelo fato de o autor já acompanhar a tramitação do PL nº 3.722/2012,

que propõe flexibilizar o controle de armas, optou-se por buscar, em documentos relativos à tramitação desse PL, evidências científicas sobre a efetividade do controle de armas para a redução dos homicídios.

Foram então buscados os documentos relativos ao PL nº 3.722/12. No *site* da Câmara dos Deputados há, para todas as proposições, uma ficha de tramitação. Na ficha do PL nº 3.722/2012, encontra-se o PL apresentado originalmente e um histórico de pareceres, substitutivos e votos. Na mesma ficha, há ainda *links* para os discursos relativos ao PL. No entanto, optou-se aqui por trabalhar apenas com as justificações apresentadas pelos deputados no PL apresentado inicialmente, nos pareceres, substitutivos e votos. Parte-se aqui do pressuposto de que as justificações destes documentos contêm os principais argumentos apresentados pelos agentes políticos e que o formato escrito e formal, a possibilidade de se alongar no detalhamento da justificativa e o maior tempo para serem produzidos favorecem a apresentação de evidências baseadas em pesquisa.

Ainda na ficha de tramitação do PL nº 3.722/2012 no *site* da Câmara dos Deputados, há uma aba para o “histórico de pareceres, substitutivos e votos”, que abre uma nova página com os documentos, separando duas comissões em que o PL tramitou: Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) e Comissão Especial (CE).

Numa primeira análise dos 22 documentos, notou-se que alguns poderiam ser descartados sem prejuízo para a busca de evidências, fosse por não conterem uma parte de justificção da proposta, fosse por serem idênticos ou versões anteriores do substitutivo apresentado pelo relator.

Numa segunda leitura dos quatorze documentos restantes, foram buscados dados frutos de pesquisa e citações a pesquisas relacionados aos efeitos de políticas de controle de armas sobre os homicídios. Aplicaram-se então os critérios de seleção de documento, inspirados na seleção de artigos realizada por Lee *et al.* (2017):⁷ *i*) o documento deve conter evidência fruto de pesquisa publicada, e, com isso, dados produzidos pelos deputados e assessores, ou citados sem que a fonte pudesse ser identificada, foram descartados; *ii*) a pesquisa publicada deve tratar da relação entre homicídio e controle de arma de fogo; e *iii*) a menção à pesquisa pode ser feita de maneira indireta, isto é, citando um artigo, por exemplo, que menciona a pesquisa.

Não foram encontradas menções a pesquisas sobre a relação entre controle de armas e homicídios em oito deles. Nos outros seis documentos, foram indicadas pesquisas, conforme apresentado no quadro a seguir.

7. Os autores adotaram os seguintes critérios para a seleção de artigos: *i*) homicídio por arma de fogo foi o resultado primário; *ii*) leis específicas avaliadas eram associadas com armas de fogo; *iii*) o local pesquisado era nos Estados Unidos; e *iv*) o artigo foi publicado entre janeiro de 1970 e agosto de 2016. Tais critérios não poderiam ser simplesmente reproduzidos neste trabalho, afinal, busca-se evidência em documentos produzidos no Legislativo, e não em revistas científicas.

QUADRO 1

Pesquisas citadas nos documentos relativos à tramitação do PL nº 3.722/2012

Documentos	Pesquisas indicadas
PL nº 3.722/2012 original	<i>2011 Global Study on Homicide: trends, contexts, data</i> (UNODC, 2011)
Voto do deputado Ivan Valente ¹	<i>Vidas Poupadas</i> (Unesco e Brasil, 2005) citado no artigo <i>Menos armas, menos crimes</i> (Waiselfisz, 2014)
Voto do deputado Luiz Couto ² Voto em separado de Alessandro Molon e Luiz Couto ³	<i>Mortes Matadas por Armas de Fogo: mapa da violência 2015</i> (Waiselfisz, 2015)
Voto em separado de Ivan Valente e Glauber Braga ⁴	<i>Mortes Matadas por Armas de Fogo: mapa da violência 2015</i> (Waiselfisz, 2015), citada na publicação <i>Subsídios da Sociedade Civil para Aperfeiçoamento da Legislação de Controle de Armas e Munições no Brasil: nota técnica</i> (ISP, Instituto Igarapé e Viva Rio, 2015)
Voto em separado do deputado Cláudio Cajado ⁵	<i>Would Banning Firearms Reduce Murder and Suicide? A review of international evidence and some domestic review</i> (Kates e Mauser, 2007) foi citada na matéria <i>Vinte Fatos que Comprovam que a Posse de Armas Deixa uma População mais Segura</i> (Williams <i>et al.</i> , 2014)

Elaboração do autor.

Notas: ¹ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1294734&filename=VTS+1+PL372212+%3D%3E+PL+3722/2012>.

² Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1387357&filename=VTS+3+PL372212+%3D%3E+PL+3722/2012>.

³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1394051&filename=VTS+7+PL372212+%3D%3E+PL+3722/2012>.

⁴ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1397490&filename=VTS+8+PL372212+%3D%3E+PL+3722/2012>.

⁵ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1390453&filename=VTS+6+PL372212+%3D%3E+PL+3722/2012>.

Identificaram-se assim quatro estudos para serem analisados; os resultados serão apresentados na próxima seção.

O segundo ponto desta seção de metodologia é a adaptação das métricas e níveis de qualidade de evidências científicas. Lee *et al.* (2017) utilizaram cinco métricas de qualidade das pesquisas publicadas nos artigos selecionados em sua revisão sistemática. Tais métricas foram construídas em formato de questões, conforme a seguir.

- Foram usadas fontes de dados e medidas de resultados apropriados para a questão pesquisada?
- Foi adequado o tempo estudado (por exemplo, tempo de observação suficiente antes e após a lei)?
- Foram usados testes estatísticos apropriados?
- Os resultados permaneceram robustos com variações nas variáveis e análises?
- Os dados e resultados desagregados das variáveis de controle foram consistentes com a literatura?

A partir destas métricas, eles estabeleceram três níveis de qualidade:

- boa qualidade, se todas as métricas foram alcançadas;
- qualidade razoável, se de três a quatro métricas foram alcançadas, incluindo testes estatísticos apropriados; e
- baixa qualidade, tanto para os casos em que só foram alcançadas de uma a duas métricas quanto para aqueles em que de três a quatro métricas foram cumpridas, mas sem teste estatístico apropriado.

Neste artigo, adotamos essas métricas e esses níveis de qualidade. No entanto, a qualidade aferida é da evidência e não do estudo em si, pois esse pode não ter o foco na efetividade da política de armas de fogo e/ou não contar com as condições para aplicar uma metodologia mais robusta.

Foi acrescentado um nível superior (alta qualidade) para revisões sistemáticas e uma categoria de insuficiente para outros estudos com revisão bibliográfica não sistemática, que não tenham se preocupado em controlar o viés de seleção de textos e buscado todos os estudos relevantes dentro de parâmetros abrangentes. Assim, há cinco categorias de qualidade da evidência científica da efetividade da política pública: alta qualidade, boa qualidade, média qualidade, baixa qualidade e insuficiente.

Em síntese, a metodologia de análise de qualidade de evidência científica de efetividade de políticas públicas se resume a: *i*) identificar documentos de referência da política; *ii*) identificar, nesses documentos, pesquisas de efetividade; e *iii*) analisar a qualidade da pesquisa.

3 RESULTADOS

Foram então analisados seis documentos e quatro pesquisas, e os resultados estão no *box* a seguir. Em cada documento, identificou-se o trecho em que a pesquisa é direta ou indiretamente indicada, sintetizou-se o argumento apresentado e analisou-se a evidência científica na pesquisa indicada. Cabe ressaltar que não se está avaliando a qualidade da pesquisa ou estudo, mas sim a qualidade da evidência retirada da pesquisa. O que significa admitir que mesmo bons estudos podem apresentar evidências aqui classificadas como de baixa qualidade, o que pode ocorrer por o estudo não ter este foco ou por não ter sido possível no momento da pesquisa ser utilizada uma metodologia mais robusta.

BOX 1

Análise dos casos

Documento 1 – PL nº 3.722/2012 original.

Trecho da justificativa do PL nº 3.722/2012 em que o estudo *2011 Global Study on Homicide: trends, contexts, data* é citado:

“A própria [Organização das Nações Unidas] ONU, mesmo sendo a ‘mãe’ da tese de desarmamento, através do mais amplo e profundo estudo já realizado sobre homicídios em âmbito global – o *Global Study on Homicide – United Nations Office on Drugs and Crime* –, pela primeira vez na história reconheceu que não se pode estabelecer relação direta entre o acesso legal da população às armas de fogo e os índices de homicídio”.

Síntese do argumento apresentado – não há relação direta entre o acesso legal da população às armas de fogo e o homicídio.

Análise da qualidade da evidência – o *2011 Global Study on Homicide: trends, contexts, data* não é um estudo sobre o impacto do controle de armas sobre homicídios, bem como não realiza uma revisão bibliográfica sistemática sobre o assunto. Também não foi possível ter acesso às pesquisas mencionadas no estudo. Assim, as evidências apresentadas foram consideradas insuficientes.

Documento 2 – voto do deputado Ivan Valente.

Trecho do voto em que o artigo *Menos armas, menos crimes* é citado – “O próprio autor do estudo, em artigo recente da Folha de S. Paulo, contraria a argumentação do relator, atestando que, apenas em 2004, o estatuto possibilitou que 5.563 vidas fossem poupadas”.

Argumento apresentado – “o estatuto possibilitou que 5.563 vidas fossem poupadas”.

Análise da qualidade da evidência – o estudo *Vidas Poupadas*, citado no artigo *Menos armas, menos crimes*, é uma análise de série de tempo. Analisando a qualidade da evidência, considerou-se que foram utilizadas fontes de dados e medidas de resultados apropriados para a questão pesquisada (a influência de políticas de controle de armas, Estatuto do Desarmamento e Campanha do Desarmamento, sobre as mortes por agressão por armas de fogo). No entanto, o tempo de estudo é muito curto e a análise de série temporal foi considerada inapropriada, pois, como o próprio autor admite, há a possibilidade de explicações alternativas para a queda de óbitos por arma de fogo; bem como não foram utilizadas outras variáveis de controle, como socioeconômicas ou outras políticas públicas que podem ter impacto sobre a queda observada dos homicídios. Além disso, o pressuposto de que os óbitos por arma de fogo continuariam crescendo no mesmo ritmo pode ser incorreto, bem como se entende que não se pode considerar um não óbito por arma de fogo como necessariamente uma vida poupada, pois, teoricamente, mesmo admitindo-se que o meio possa possibilitar o óbito, há casos em que a ausência de arma de fogo não evita a substituição por outro meio; algo que o próprio estudo tenta responder. Assim, a evidência foi classificada como de baixa qualidade.

(Continua)

(Continuação)

<p>Documentos 3 e 4 – votos de Luiz Couto e de Luiz Couto e Alessandro Molon.</p> <p>Trecho em que o estudo <i>Mortes Matadas por Armas de Fogo: mapa da violência 2015</i> é indicado nos dois votos – “Segundo o sociólogo Julio Jacobo Waiselfisz, especialista em segurança pública e autor da publicação <i>Mapa da Violência</i>, o estatuto poupou aproximadamente 160 mil vidas, estimando o cenário provável se a tendência de crescimento das mortes por agressão por arma de fogo pré-2003 tivesse sido mantida”.</p> <p>Argumento apresentado nos votos de Luiz Couto e de Alessandro Molon e Luiz Couto – “O Estatuto do Desarmamento foi um fator importante para reverter o crescimento acelerado das mortes por arma de fogo no Brasil”.</p> <p>Análise da qualidade da evidência – trata-se de análise de série de tempo. Analisando-se a qualidade da evidência, considerou-se que foram utilizadas fontes de dados e medidas de resultados apropriados para a questão pesquisada (a influência de políticas de controle de armas, Estatuto do Desarmamento e Campanha do Desarmamento, sobre as mortes por agressão por armas de fogo), e que foi adequado o tempo de estudo. No entanto, a análise de série temporal foi considerada inapropriada, pois, como o próprio autor admite, há a possibilidade de explicações alternativas para a queda de óbitos por arma de fogo. Afinal, não foram utilizadas outras variáveis de controle, como variáveis socioeconômicas ou outras políticas públicas que podem ter impacto sobre a queda observada dos homicídios. Além disso, o pressuposto de que os óbitos por arma de fogo continuariam crescendo no mesmo ritmo pode ser incorreto, bem como se entende que não se pode considerar um não óbito por arma de fogo como necessariamente uma vida poupada, pois, teoricamente, mesmo admitindo-se que o meio possa possibilitar o óbito, há casos em que a ausência de arma de fogo não evita a substituição por outro meio. Assim, a evidência foi classificada como de baixa qualidade.</p>
<p>Documento 5 – voto de Ivan Valente e de Glauber Braga.</p> <p>Trecho do voto em que a publicação <i>Subsídios da Sociedade Civil para Aperfeiçoamento da Legislação de Controle de Armas e Munições no Brasil: nota técnica</i>, que cita o estudo <i>Mortes Matadas por Armas de Fogo: mapa da violência 2015</i>, é citada na nota de rodapé do seguinte trecho:</p> <p>“Após décadas de forte e constante crescimento das taxas de homicídios no país, o ano de 2004, logo após a aprovação do Estatuto do Desarmamento, foi um verdadeiro divisor de águas, pois foi o primeiro ano a reverter essa tendência, iniciando uma frenagem decisiva da violência no Brasil e representando a preservação de, pelo menos, 121 mil vidas, conforme ilustrado pelo gráfico abaixo, registrando a primeira queda no índice de homicídios no país, após mais de uma década de crescimento ininterrupto”.</p> <p>Argumento apresentado no voto – “o controle mais rígido de armas e munições introduzido pelo Estatuto do Desarmamento teve importante impacto na redução dos homicídios”.</p> <p>Análise da qualidade da evidência – já realizada anteriormente.</p>
<p>Documento 6 – voto em separado do deputado Cláudio Cajado.</p> <p>Trecho do voto em que texto e pesquisa são citados:</p> <p>“Em sua página na internet o Instituto Ludwig von Mises divulga matéria postada em 19/11/2014 intitulada ‘<i>Vinte Fatos que Comprovam que a Posse de Armas Deixa uma População Mais Segura</i>’, segundo pesquisa realizada pela insuspeita Universidade de Harvard. São eles: 1 - um estudo publicado pela Universidade de Harvard – <i>Harvard Journal of Law and Public Policy</i> – relata que países que têm mais armas tendem a ter menos crimes (...) 3 - os nove países europeus que apresentam a menor taxa de posse de armas apresentam taxas de homicídios que, em conjunto, são três vezes maiores que as dos outros nove países que apresentam a maior taxa de posse de armas” (Williams <i>et al.</i>, 2014, p. 9).</p> <p>Argumento apresentado no voto – países que têm mais armas tendem a ter menos crimes, inclusive homicídios.</p> <p>Análise da qualidade da evidência do estudo <i>Would Banning Firearms Reduce Murder and Suicide? A review of international evidence and some domestic review</i> (Kates e Mauser, 2007).</p> <p>A evidência é insuficiente. Não atende a nenhuma das cinco métricas de qualidade, pois foi realizada uma revisão bibliográfica não sistemática, sem que tenha sido apresentada a metodologia da revisão, de forma a se evitar o viés de seleção e buscar priorizar publicações com controles de qualidade, como aquelas submetidas à revisão por pares. A principal evidência proposta pelo estudo é que países com maior posse de armas têm menores taxas de homicídios. Uma comparação internacional de países relacionando taxa de posse de armas e taxa de homicídios, sem controle de outras variáveis, não é adequada para investigar se a posse de armas afeta a ocorrência de homicídios. Os países são diferentes, em termos culturais, sociais, demográficos e históricos, como os próprios autores reconhecem. Assim, outras variáveis podem influenciar as taxas de homicídios, explicando melhor as diferenças encontradas entre os países. Voltando às cinco métricas de qualidade, tem-se que: (1) nas tabelas que buscam indicar correlação entre taxas de homicídios e taxa de posse de armas, não foi utilizada fonte de dados mais completa de taxas de homicídio, como a base de dados da Organização Mundial da Saúde; (2) não foi realizada uma análise temporal de países antes e após a aplicação da lei, sendo apenas apresentados dados de um ano de alguns países selecionados; (3) não foram aplicados testes estatísticos, nem mesmo de correlação das variáveis; (4 e 5) não foram utilizadas variáveis de controle.¹</p>

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Na busca pelo artigo, foi encontrada uma nota publicada por David Hemenway, da Harvard School of Public Health. Segundo ele, “O artigo aparece em uma publicação, descrita como uma ‘revista de estudantes de direito para estudos jurídicos conservadores e libertários’. Não parece ser um periódico revisado por pares ou que esteja buscando a verdade... O artigo em si não é um artigo científico, mas uma polêmica, alegando que a disponibilidade de armas não afeta homicídios ou suicídios. Isso é feito ignorando a maioria da literatura científica e fazendo muitas afirmações incorretas e ilógicas”. Uma crítica mais específica é a de que o artigo traz associações entre posse de armas e taxas de homicídio em alguns países selecionados, sem controlar outras influências e comparando países muito díspares. Disponível em: <<https://cdn1.sph.harvard.edu/wp-content/uploads/sites/1264/2013/06/Kates-Mauser.pdf>>. Acesso em: 1º dez. 2019.

Em síntese, nos seis documentos selecionados, foram encontradas referências a quatro pesquisas. Duas foram consideradas de qualidade insuficiente para responder sobre a efetividade da política

de controle de armas. Outras duas foram avaliadas como evidência científica de nível baixo. Não se trata aqui de afirmar que a qualidade da pesquisa é ruim, mas, sim, de que a qualidade da evidência de efetividade é de nível baixo. No caso, por exemplo, do *2011 Global Study on Homicide: trends, contexts, data*, o foco do trabalho nem era a questão da efetividade das políticas de controle de armas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo principal deste artigo foi apresentar um exercício de análise de qualidade de evidência científica sobre efetividade de política pública. O estudo foi elaborado a partir de adaptações de: *i*) critérios de seleção de pesquisas; *ii*) métricas de qualidade; e *iii*) níveis de qualidade utilizados em revisão sistemática da literatura realizada por Lee *et al.* (2017). O exercício foi realizado com uma política pública específica, que tem sido alvo de estudos de efetividade: a política de controle de armas.

Em suma, a metodologia de análise de qualidade de evidência científica de efetividade de políticas públicas se resume a: *i*) identificar documentos de referência da política; *ii*) identificar, nestes documentos, pesquisas de efetividade; e *iii*) analisar a qualidade da pesquisa.

Como forma de operacionalizar o estudo, foi realizado um recorte do objeto, focando-se os principais documentos produzidos na tramitação do PL nº 3.722/2012 na Câmara dos Deputados.

Como resultado, verificou-se que as evidências encontradas são, segundo os parâmetros utilizados, de baixa qualidade ou insuficientes. Por quê? Ao final deste artigo, só se pode especular que: *i*) há poucas pesquisas sobre a efetividade de políticas de controle de armas, algo, como afirma Nutley (2003), de que o conhecimento baseado em pesquisa é insuficiente para informar muitas áreas de políticas; *ii*) as poucas pesquisas existentes nem sempre chegam ao conhecimento dos parlamentares, sendo algo semelhante indicado por Head (2010), quando se refere ao pouco conhecimento de servidores públicos sobre resultados de pesquisas e avaliações e a falta de apreciação, pelos pesquisadores, das necessidades dos tomadores de decisão, de forma a direcionar e melhor comunicar os achados; *iii*) a utilização de evidências científicas na justificativa de PLs, substitutivos e votos têm pouco ou nenhum impacto na probabilidade de serem aprovados; *iv*) a defesa de interesses de grupos de pressão se sobrepõe à busca de evidência; e *v*) talvez o caso da política de controle de armas seja um exemplo para a tese de Head (2010) de que certas áreas de políticas são fortemente definidas por prioridades de governo, promessas eleitorais e preferências ideológicas, e menos abertas a revisões pelos tomadores de decisão, mesmo quando há novas evidências sobre o que funciona.

Uma contribuição da metodologia aplicada é que esta permite verificar se evidências científicas sobre efetividade estão sendo utilizadas na política pública e verificar a qualidade de tais evidências. Variações da metodologia podem ser construídas. Petticrew e Roberts (2006) propõem, por exemplo, que pesquisas qualitativas e *surveys* são mais apropriados para verificar a satisfação de *stakeholders* com um serviço. Neste caso, outras métricas de qualidade de evidência precisam ser definidas.

Outra contribuição que o exercício pode trazer para o debate sobre qualidade e hierarquização de evidências é reafirmar que é possível diferenciar melhores de piores evidências científicas, ou de evidências insuficientes, mesmo quando se trata de políticas públicas.

Um dos achados do trabalho, embora tenham sido analisados poucos casos, o que traz limitações em termos de validade externa, é que se constata a recorrência de não se citar diretamente a pesquisa que

traz a evidência, mas sim um artigo, uma nota técnica ou outro estudo que menciona a pesquisa que produziu a evidência.

Também há limites na metodologia. Ao se buscar verificar se evidências científicas estão sendo utilizadas na política pública, a metodologia só é aplicável a registros, ou seja, é necessário que evidências científicas sejam citadas, inclusive contendo informações suficientes para se identificar a pesquisa.

Quanto ao uso de evidências científicas de efetividade, notou-se que mesmo as revisões sistemáticas devem ser submetidas a análise. À de Lee *et al.* (2017), por exemplo, cabem considerações como: a revisão sistemática é focada na redução de homicídios por armas de fogo e não dos homicídios em geral; as evidências de que leis de controle de armas reduzem os homicídios por armas de fogo nos Estados Unidos podem não ser válidas para o Brasil; os resultados da pesquisas de efetividade podem ser afetados por variáveis desconhecidas ou sem dados disponíveis para compor a análise; em políticas amplas de controle de armas, nem sempre é possível precisar qual aspecto da política é mais efetivo que outro; uma falta de efetividade pode ser fruto não de uma regra de maior controle de armas, mas de falhas no desenho ou implementação da política pública. Cabe acrescentar que as evidências de efetividade não são apropriadas para avaliar o desenho ou a implementação de políticas, ou a satisfação dos usuários, ou mesmo se, moralmente, uma política deve ser ou não aplicada, e muitas delas não consideram eventuais efeitos colaterais da política.

Além disso, cabe ressaltar que as evidências científicas: não devem necessariamente ter o maior peso numa tomada de decisão; mesmo quando são o que consideramos melhor em termos empíricos, têm seus limites (como os já mencionados anteriormente) e não devem ser tratadas como dogmas e nem como a própria realidade. Acrescente-se que a defesa da utilização de evidências científicas não é politicamente neutra, isto é, tende a fortalecer a posição de tecnocratas no processo de tomada de decisão política. Aqui cabe trazer o alerta de Pinheiro (2019, p. 15) sobre o risco de que as PPBEs se transformem num “meio ideológico para as elites políticas ampliarem seu poder de determinar quais são os problemas sociais relevantes (e suas soluções), de modo a se desvalorizar outras formas (tácitas) de conhecimento, práticas sapienciais, juízos profissionais e as vozes dos cidadãos comuns”.

Por fim, só como consideração final, cabe ressaltar que a tomada de decisão precisa ocorrer, seja baseada em evidências de qualidade baixa ou sem nenhuma evidência. No entanto, e em acordo com Pinheiro (2019, p. 27), “não se deve renunciar à busca de um conhecimento cada vez mais amplo, sistemático e criteriosamente avaliado a respeito dos processos sociais e das políticas públicas”. Assim, no caso específico do controle de armas, as evidências científicas disponíveis, mesmo que limitadas, sugerem que é melhor manter um maior controle de armas como forma de prevenção aos homicídios por armas de fogo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.722/2012**. Disciplina as normas sobre aquisição, posse, porte e circulação de armas de fogo e munições, cominando penalidades e dando providências correlatas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.

DAVIES, P. **Is evidence-based government possible?** London: Jerry Lee Lecture, 2004.

DIB, R. P. el. Como praticar a medicina baseada em evidências. **Jornal Vascular Brasileiro**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, mar. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1677-54492007000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 1º dez. 2019.

HEAD, B. Reconsidering evidence-based policy: key issues and challenges. **Policy and Society**, v. 29, n. 2, p. 77-94, 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.03.001>>. Acesso em: 16 maio 2020.

ISP – INSTITUTO SOU DA PAZ; INSTITUTO IGARAPÉ; VIVA RIO. **Subsídios da sociedade civil para aperfeiçoamento da legislação de controle de armas e munições no Brasil**: nota técnica. [s.l.]: ISP, 2015. Disponível em: <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/08/Nota-T%C3%A9cnica-para-CE-3722_ISDP_Igarap%C3%A9_VivaRio_FINAL-1-1.pdf>. Acesso em: 1º dez. 2019.

KATES, D., MAUSER, G. Would banning firearms reduce murder and suicide? A review of international evidence and some domestic review. **Harvard Journal of Law and Public Policy**, v. 30, n. 2, 2007. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/298910875>>. Acesso em: 1º dez. 2019.

LEE, L. K. *et al.* Firearms laws and firearm homicides: a systematic review. **Jama Internal Medicine**, v. 177, n. 1, p. 106-199, 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/310317015_Firearm_Laws_and_Firearm_Homicides_A_Systematic_Review>. Acesso em: 1º dez. 2019.

NUTLEY, S. Bridging the policy/research divide reflections and lessons from the UK. *In*: NATIONAL INSTITUTE OF GOVERNANCE CONFERENCE, 2003, Canberra. Canberra: [s.n.], 2003. Disponível em: <<https://www.semanticscholar.org/paper/Bridging-the-policy-%2F-research-divide-Reflections-Nutley/9f84ba234f9ff48c918bebb149393cf57f617902>>. Acesso em: 16 maio 2020.

PETTICREW, M.; ROBERTS, H. **Systematic reviews in the social sciences**: a practical guide. Malden: Blackwell Publishing, 2006.

PINHEIRO, M. **Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBEs)**: delimitando o problema conceitual. Brasília: Ipea, 2019.

UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA; BRASIL. **Vidas poupadas**. [s.l.]: UNESCO, 2005. Disponível em: <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000140846>>. Acesso em: 1º dez. 2019.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **2011 global study on homicide**: trends, contexts, data. Viena: UNODC, 2011. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf>. Acesso em: 1º dez. 2019.

WASELFISZ, J. Menos armas, menos mortes. **Folha de S.Paulo**, 6 dez. 2014. Disponível em: <<http://flacso.org.br/?p=7735>>. Acesso em: 1º dez. 2019.

_____. **Mortes matadas por armas de fogo**: mapa da violência 2015. Brasília: SGP, 2015. Disponível em: <<https://www.mapadaviolencia.org.br/mapa2015.php>>. Acesso em: 1º dez. 2019.

WILLIAMS, W. *et al.* Vinte fatos que comprovam que a posse de armas deixa uma população mais segura. Mises Brasil, 2014. Disponível em: <<https://www.mises.org.br/Article.aspx?id=1974>>. Acesso em: 1º dez. 2019.

“SEMPRE HAVERÁ O MELHOR E O PIOR”:¹ CONTROVÉRSIAS, CRIATIVIDADE E ENQUADRAMENTOS INTERPRETATIVOS EM TORNO DAS ESTATÍSTICAS DE PRODUTIVIDADE COMPARADA DOS ATORES E DAS ORGANIZAÇÕES JUDICIÁRIAS NO BRASIL^{2,3}

Maricilene Isaira Baia do Nascimento⁴

Rebecca Neaera Abers⁵

1 INTRODUÇÃO

“[Tribunal de Justiça do Estado da Bahia] TJBA é o 7º pior em *ranking* do CNJ” (Nascimento, 2016), anunciou o jornal *Metro 1*, em outubro de 2016. No corpo da matéria, a notícia destacou que “Quando o assunto é produtividade, o TJBA continua deixando a desejar. É o que indicam os dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). (...) o estado amarga a 7ª colocação” (Nascimento, 2016). Procurado pelo jornal, o presidente da Associação dos Magistrados da Bahia mobilizou estatísticas também publicadas pelo CNJ para construir a explicação favorável de que, apesar da baixa colocação, “O juiz [baiano] mata um leão por dia” (Nascimento, 2016). Este é um caso que exemplifica o desconforto que os atores do Poder Judiciário vivenciam a cada ano, quando o *Relatório Justiça em Números* do CNJ publica, entre outras estatísticas, o *ranking* do Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus).

As estatísticas anuais do Poder Judiciário são publicadas, desde 2004 (ano-base 2003), pelo *Relatório Justiça em Números* que, segundo o CNJ, “(...) divulga a realidade dos tribunais brasileiros, com muitos detalhamentos da estrutura e litigiosidade, além dos indicadores e das análises essenciais para subsidiar a gestão judiciária brasileira”.⁶ Esse relatório é coordenado e desenvolvido pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do CNJ, e o IPC-Jus, inovação estatística lançada no relatório de 2012 (ano base 2011), é um *ranking* criado a partir de uma técnica estatística comparativa não paramétrica de eficiência produtiva chamada *data envelopment analysis* (DEA – análise envoltória de dados). Esse indicador tornou-se a “menina dos olhos” dos envolvidos e afetados nos/pelos processos judiciais, além dos da mídia, porque, ao resumir o cenário de produtividade processual relativa dos tribunais brasileiros, é a referência desses atores de interesse para identificar qual o melhor e o pior tribunal no país.

Neste artigo, objetivamos identificar as estratégias de formação de interpretações favoráveis criadas para contornar evidências científicas, em especial a evidência estatística. Especificamente, identificaremos as estratégias de formação de interpretações favoráveis em contexto no qual a evidência estatística problematiza a credibilidade social dos atores e das instituições das quais são

1. Parte da fala do entrevistado 2, servidor do TJPA, da pesquisa.

2. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi24art12>

3. As autoras agradecem os valiosos comentários e sugestões das pareceristas deste artigo. As sugestões e observações somaram muito para a qualidade da versão final. Quaisquer imperfeições são de nossa própria responsabilidade.

4. Doutoranda em ciência política no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB). Pesquisadora bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

5. Professora associada do IPOL/UnB.

6. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>.

parte, cuja técnica comparativa a partir da qual é desenvolvida necessariamente estabelece quem é o pior e o melhor. Além disso, em situação na qual os atores são comparados por técnica que gere desigualdades necessárias, objetivamos também identificar as controvérsias presentes em torno dos critérios de comparação desse tipo de estatística.

Para identificar a ação criativa de formar interpretações favoráveis em contexto no qual evidências estatísticas problematizam a credibilidade socioinstitucional dos atores, argumentaremos que essas evidências ganham diferentes interpretações, a depender do contexto no qual se encontram e a depender da habilidade dos atores em empreender a projeção de diferentes interpretações a partir delas. Mais precisamente, argumentaremos que, em cenários de comparação nos quais alguém necessariamente perde e nos quais a ação do outro a quem se é comparado é imprevisível, os resultados dessa comparação ganham diferentes interpretações, a depender da habilidade dos atores afetados em recombinação dos elementos constituintes da evidência, a fim de mitigar perdas de imagem socioinstitucional.

A tese a ser trabalhada neste texto é que o uso simbólico das estatísticas oportuniza que os atores criem novas posições e novas interpretações de si, em um amplo contexto socio-organizacional. Este argumento coloca em cheque a premissa de que o uso simbólico dos resultados de pesquisa envolve quase sempre legitimação e sustentação de posições predeterminadas, ou seja, envolve legitimar e sustentar interesses já estabelecidos (Beyer, 1997). O uso simbólico de pesquisas também envolve ação estratégica intersubjetiva, ou seja, envolve responder à criação de enquadramentos sociais que uns determinam para outros, elaborando novos enquadres que consideram mais apropriados. O uso de evidências está imerso em relações de poder e há possibilidades de construção de múltiplas interpretações (Vesely, Ochrana e Nekola, 2018).

Como estratégia metodológica, recorreremos às repercussões do IPC-Jus no âmbito da Justiça Estadual (Tribunais de Justiça – TJs). A Justiça Estadual é o segmento do Poder Judiciário brasileiro responsável por 80% dos processos judiciais no país. Pelo tamanho expressivo de litigiosidade, o IPC-Jus potencialmente repercute de modo controverso, principalmente pela desigualdade estrutural das quais os tribunais dispõem, resultante, entre outros aspectos, da submissão à legislação e ao orçamento das respectivas Unidades da Federação a que pertencem. Os dados empíricos são coletados de noticiários institucionais e midiáticos, além de entrevistas com servidores representantes de TJs e de entrevistas com servidores que já fizeram parte do CNJ.⁷

Além desta introdução, as seções que seguem expõem a mobilização teórica que subsidiará a relação entre evidência, ação criativa e habilidosa dos atores que, a partir dos casos trabalhados, possibilitará a criação de um *frame* explicativo do processo de criação de novas interpretações consideradas favoráveis. As considerações finais destacam os principais achados desta pesquisa.

2 CONTROVÉRSIAS, CRIATIVIDADE E ENQUADRAMENTO INTERPRETATIVO EM TORNO DE ESTATÍSTICAS

No debate sobre e no fazer de políticas, conforme argumenta Pinheiro (2019, p. 29), “evidências são importantes, porém não decisivas”, principalmente porque o poder da evidência pode variar segundo seu contexto de uso e a instituição que a produz. É um argumento crescente entre os estudiosos mais

7. Nesta fase da pesquisa, foram inseridas apenas entrevistas com servidores técnicos, os quais apontam, do ponto de vista técnico-político, onde estão situadas as controvérsias da formação do IPC-Jus. Narrativas de juizes foram coletadas de matérias institucionais de TJs.

críticos que “o uso que se fizer das evidências – nos contextos e nos propósitos determinados – é que indicará o que elas realmente são” (*op. cit.*, p. 36).

Na relação entre estatística e *politics*, Haggerty (2002) destacou vários potenciais de uso desse tipo de evidência. Entre eles, está o alocativo de recursos (materiais e simbólicos) que podem favorecer ou arruinar *political fortunes* de indivíduos e organizações: “quais números são produzidos, de que maneira, e como eles são comunicados pode estruturar como os grupos de ação política entendem os problemas que suas localidades enfrentam” (Haggerty, 2002, p. 92). Sendo assim, argumenta que a política administrativa de estatística diz respeito à manipulação prospectiva de um arranjo de dados coletados para subsidiar interesses políticos e institucionais.

Mais especificamente argumenta Haggerty, que, no favorecimento ou ruína de *political fortunes* de indivíduos e organizações a partir do entrelaçamento entre quais números produzir, a maneira de produzi-los e como comunica-los, “A dimensão política administrativa mais contenciosa e recorrente está relacionada à questão da definição operacional, ou classificação” (Haggerty, 2002, p. 92). Classificar atores pode mostrar-se muito controverso, porque as instituições estatísticas os tratam como membros de grupos abstratos em vez de indivíduos com identidades, histórias e motivações únicas. E esse *ethos* classificatório da estatística confere aos *knowledgeable actors* (atores habilitados) a oportunidade de criação e apreensão de novas identidades de si, a partir das novas interpretações que desenvolvem de si mesmos e dos outros.

A estatística pode ser politicamente muito eficaz em atingir a criação de identidades e *frames* culturais para possibilitar mudanças de si e de uma cadeia longa de atores, porque possibilita a atores e agências governamentais a habilidade de “agir de longe”, de permitir representações de pessoas e lugares para viajar grandes distâncias a locais onde elas são frequentemente combinadas com outros números, concorda Haggerty (2002, p. 98), a partir de argumentos de Latour (1987).

No entanto, para dar sentido ao uso de estatísticas, a criação da narrativa e a qualidade da narrativa são cruciais porque os “números nunca falam por eles mesmos” (Haggerty, 2002, p. 95). O uso retórico de estatísticas muitas vezes pode *performar* um tipo de magia social, identifica Haggerty, por dar aos clamores políticos um grau de urgência e um “ar” de verdade científica, não sendo um instrumento de “mero suporte”: “estatísticas proveem idioma científico para demonstrar que um problema social tem importância” (Haggerty, 2002, p. 95). Aliás, uma das características políticas da estatística repousa na retórica, que é usar a habilidade de “invocar” a terminologia científica para fazer “coisas mágicas”, tais como “viajar através do tempo e criar pessoas virtuais”, principalmente porque “o discurso contemporâneo tem uma dinâmica comparável. [E] envolve ‘fazer coisas’ com números, com estatística sendo usada como uma ferramenta persuasiva para avançar causas políticas” (Haggerty, 2002, p. 95).

Mas como os atores usam as estatísticas para atingir os seus propósitos? Por quais mecanismos? Quais características das evidências estatísticas permitem que os atores consigam criar novas identidades e produzam novas interpretações de si? Como se dá a formação de narrativas para fazer “coisas mágicas” e criar pessoas, identidades e interpretações?

Um caminho propositivo para alcançar as respostas destas perguntas é partir da premissa de que evidências estatísticas são instrumentos para enquadramentos interpretativos, ferramentas que podem ser usadas pelos atores para intencionalmente criar moldes interpretativos para projetar imagens

socioinstitucionais positivas e/ou negativas de si e dos outros. A noção de enquadramento tem raízes teórico-conceituais na psicologia de Gregory Bateson e na sociologia de Erving Goffman; Mendonça e Simões (2012, p. 191) destacam que a definição de enquadramento consolidou-se como sendo os princípios organizativos que governam acontecimentos sociais e a interação subjetiva neles. São esses princípios organizativos que definem a situação na qual os sujeitos se encontram.

No processo de enquadramento, Silva, Cotanda e Pereira (2017) destacam que, especialmente para Goffman, a riqueza das situações sociais produz muitas possibilidades de interpretação; por isso, há maneiras diferentes de enquadramento. Entre elas, estão as fabricações, que são “esforços intencionais de atores sociais para produção de definições de situações vistas como inapropriadas pelos próprios atores” (Silva, Cotanda e Pereira, 2017, p. 148). Esta maneira transformativa de enquadramento pressupõe que atores sociais dotados de agência e reflexividade podem, a depender da situação na qual se encontram, “modificar molduras interpretativas de forma a classificar as situações vividas de acordo com seus interesses nas interações em curso” (*op. cit.*, p. 149).

No campo da análise de conteúdo discursivo, Mendonça e Simões (2012) destacam que a noção de enquadramento é operacionalizada a partir do propósito em compreender o modo como discursos estabelecem molduras de sentido, além de buscar a pensar a maneira pela qual o conteúdo discursivo “cria um contexto de sentido, convocando os interlocutores a seguir certa trilha interpretativa” (Mendonça e Simões, 2012, p. 193). Nesse campo de análise, Entman (1993) argumentou que *framing* essencialmente envolve a seleção de aspectos da realidade percebida para salientá-la em um texto comunicativo: que significa tornar um pedaço de informação mais noticiável, significativo, ou memorável para a audiência.

Em contexto no qual os atores necessitam projetar interpretações positivas de si quando alcançam posições desfavoráveis em *rankings* estatísticos, argumentamos que a possibilidade de fazer “coisas mágicas” com as evidências estatísticas está na condição de elas mesmas, as estatísticas, serem internamente diversas, ou seja, na possibilidade de existir uma diversidade de elementos constituindo-as a partir da qual os atores podem criar trilhas interpretativas de seu interesse. Apesar de não tratarmos evidências estatísticas como instituições, esse *insight* é inspirado na proposta pragmatista de Berk e Galvan (2013, p. 32) de que instituições são sempre internamente diversas “porque são compostas de um número indefinido de características, cujo relacionamento está sempre sendo renegociado”. E essa diversidade, argumentam, permite que os atores recombinaem os elementos que as constituem para reinterpretarem a sua posição (muitas vezes desfavorável) em uma arena institucional.

Oportunamente, quando alcançam posições desfavoráveis em *rankings*, os atores precisam criar posições favoráveis a partir dos elementos (ou de outros contextualmente coerentes), nesse caso estatísticos, que os desfavoreceram, ora abandonando, ora recombinaendo alguns desses elementos, para proporem trilhas interpretativas positivas de si. A esta ação criativa propomos chamar de enquadramento de reposicionamento. Reposicionamento é um conceito criado por Berk e Galvan, no contexto das relações institucionais, que se refere a quando os atores abandonam alguns papéis familiares e relações de poder para agir como se tivessem mais (ou menos) habilidades, autoridade e impacto do que se supõe possuírem – um atalho conceitual a partir do qual nos inspiramos também para o contexto deste artigo.

No entanto, não basta apenas afirmar que as estatísticas sejam internamente diversas e que, por meio de enquadramentos reposicionais, os atores criam trilhas que projetam interpretações positivas

de si. Argumentamos que os atores precisam dispor da habilidade em perceber essa diversidade e a habilidade de saber criar recombinações, de modo a projetarem tais interpretações. Esta é uma habilidade socialmente estratégica, que envolve a capacidade dos atores de projetarem interpretações de si em resposta ao e/ou considerando elementos de *framing* que outros já criaram, obedecendo a uma margem de coerência e contextualização, para dizerem o que eles são a partir do que os outros disseram o que eles deveriam ser. Este último argumento é inspirado na proposta de Neil Fligstein (2001), que relaciona a habilidade socialmente estratégica à capacidade de atores de motivarem grupos díspares a cooperar, inclusive manobrando atores poderosos, a partir da criação de identidades e *frames* culturais, principalmente na criação de significados que atingem uma longa cadeia de atores. Para isso, em suma, Fligstein refere-se à capacidade de dizer o que os outros são e o que eles querem.

Na próxima seção, trabalharemos os argumentos e os conceitos mobilizados para explicar o processo a partir do qual os atores criam novas posições para projetarem interpretações favoráveis de si, especialmente em situações nas quais sua imagem socioinstitucional se encontra em situações desfavoráveis por ranqueamentos estatísticos que consideram controversos.

3 DAS CONTROVÉRSIAS AO REPOSICIONAMENTO CRIATIVO: A REPERCUSSÃO DISCURSIVA DAS ESTATÍSTICAS DE PRODUTIVIDADE DOS ATORES E DAS ORGANIZAÇÕES JUDICIÁRIAS NO BRASIL

3.1 As controvérsias em torno do IPC-Jus na visão de atores de Tribunais de Justiça

O IPC-Jus foi lançado no *Relatório Justiça em Números: 2013 – ano-base 2012*, sob o argumento do avanço e aperfeiçoamento das análises do CNJ em níveis mais complexos dos dados enviados pelos tribunais, “em vez de exposições [estatisticamente] descritivas” (CNJ, 2013, p. 18). Por motivo de viabilidade estatística (comparada), tribunais estaduais, federais e do trabalho têm seus resultados “resumidos” pela técnica DEA. É uma técnica de análise multivariada que objetiva construir um indicador sobre o quanto se produz (*outputs*) com o quantitativo de recurso disponível (*inputs*). É uma técnica de eficiência. O propósito era “fornecer dados quantitativos sobre o quanto cada tribunal deve aumentar na produtividade para alcançar a fronteira de produção, considerando-se os recursos de que cada um dispõe, além de se estabelecer um indicador de avaliação para cada unidade” (CNJ, 2013, p. 18-19).

Nos termos que constam no *Relatório Justiça em Números: 2019* (CNJ, 2019, p. 182), o IPC-Jus “é uma medida que busca resumir a produtividade e a eficiência relativa dos tribunais em um escore único, ao comparar a eficiência otimizada com a aferida em cada unidade judiciária”; “O comparativo é produzido com base no Índice de Produtividade dos Magistrados (IPM), no Índice de Produtividade dos Servidores (IPS), na Despesa Total do Tribunal e na Taxa de Congestionamento (TC)”.⁸

O IPC-Jus não é qualquer *ranking*. É um índice formado por uma técnica estatística que, pela sua natureza não paramétrica, não desenvolve um *ranking* com critérios preestabelecidos. Para a formação do *ranking*, cria-se um parâmetro a partir de comparação: os dados de todos os tribunais são “rodados” pela técnica DEA, e, dessa comparação, conhece-se qual foi o melhor tribunal (ver Jordá,

8. Conforme é descrito mais detalhadamente no relatório (CNJ, 2019, p. 182): “Esse método permite comparações entre tribunais do mesmo ramo de justiça, independentemente do porte, pois considera o que foi produzido a partir dos recursos ou insumos disponíveis para cada tribunal. A respeito dos insumos, o índice agrega informações de litigiosidade – número de processos que tramitaram no período (excluídos os processos suspensos, sobrestados, em arquivo provisório e de execuções fiscais e penais), dados sobre recursos humanos (magistrados, servidores efetivos, comissionados e ingressados por meio de requisição ou cessão) e sobre recursos financeiros (despesa total da Justiça excluídas as despesas com inativos e com projetos de construção e obras). O índice avalia também a quantidade de processos baixados, excluídos os processos de execuções fiscais e penais”.

Cascajo e Monzón, 2012). Ele é considerado o melhor no indicador, submetendo os outros resultados das outras unidades ao resultado dele. Uma entrevistada chega a interpretar que o “IPC-Jus não é um ranking [em termos mais convencionais], ele é pura comparação” (entrevistada 1, ex-servidora do DPJ/CNJ).

Ao que parecia na descrição do relatório, era apenas um resumo de dados e formação de eficiência relativa em *score*. No entanto, o que não fica, de maneira direta e muito explícita, é: alguém sempre se “dará bem” e “sempre se dará mal”, necessariamente. Não é um simples resumo dos dados, é o caminho para um propósito maior, segundo um entrevistado da pesquisa: “quando questionávamos sobre a aplicação dessa técnica, o argumento deles era de que os tribunais seriam estimulados a se nivelarem [em modernização administrativa]” (entrevistado 2, servidor do Tribunal de Justiça do Estado do Pará – TJPA). Ao que indica, o IPC-Jus era um estimulante de competição entre os tribunais, no sentido de que permitia ao CNJ conseguir agir de longe: “Eles são muito inteligentes [o CNJ]. Essa estratégia de um olhar para o outro diminui muito o trabalho deles. Eles não precisam dizer nada. É só olhar para o indicador. (...) é só olhar para o outro [tribunal]” (entrevistado 3, servidor do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá – TJAP).

Entre os entrevistados da pesquisa, o entrevistado 2 resume bem toda a controvérsia gerada no âmbito da Justiça Estadual. Segundo ele, é uma estatística muito perversa, porque sempre haverá o melhor e o pior:

[eles] pegam as variáveis, que são 4, né? Deixa eu ver... [consulta o relatório] (...) Índice de Produtividade dos Magistrados, dos servidores, despesa total e taxa de congestionamento. São essas variáveis. Juntou aqui para calcular. Aí ele calculou e aquele cara vira referência. Ele é o sarrafo. O melhor é o sarrafo. Agora todo mundo vai ser comparado com ele. Se o sarrafo traduzir esse número em 2 metros, tudo isso aqui, todo mundo que chegar em 2 metros é 100%, e, abaixo disso, vem proporcionalmente fazendo a continha: “olha, eu cheguei em 1,90m”. Então, quanto é 1,90? É... 95%... *ok*... e agora... [em tom de como se classifica]. É mais ou menos isso que se faz no IPC-Jus. Então, ano a ano, o sarrafo vai dançando. Eu não posso dizer que o meu 100% de hoje é igual ao 100% do ano anterior. (...) Sempre vai ter o pior e o melhor. (...) Boa parte dos indicadores faz essa relação comparativa. Eu posso ser bom, mas se eu for bom abaixo da mediana, eu não vou pontuar ou vou ganhar menos ponto (entrevistado 2, servidor do TJPA).

Outro detalhe instigante destacado pelo mesmo entrevistado diz respeito à imprevisibilidade de cálculo futuro e ao equívoco em analisarem os resultados de modo longitudinal (através do tempo). Imprevisibilidade, porque é um indicador relativo, de resultado comparado, e, portanto, precisar-se-ia saber dos resultados dos outros tribunais, quase que em tempo real: “para subir, temos que torcer para que o outro desça. (...) Não adianta eu trabalhar muito, se o outro trabalhar mais que eu, meu esforço não vai valer nada” (entrevistado 2, servidor do TJPA). E equívoco longitudinal, porque a comparação é feita a cada ano entre os tribunais a partir dos esforços realizados naquele ano, e, como muda o “sarrafo”, o significado de cada resultado muda: “Eu não sei dizer se o meu 57% de hoje é melhor ou pior que o meu 56% de ontem. Talvez ‘56’ seja melhor que ‘57’, mas eu nunca vou saber” (entrevistado 2, servidor do TJPA).

Na opinião de outro entrevistado (entrevistado 4, ex-servidor do Departamento de Gestão Estratégica/CNJ), a escolha das variáveis foi feita de modo a “colocar ‘os grandes’ lá em cima. (...)”

se eu mudar as variáveis, os critérios de avaliação, talvez o último colocado venha a ser o primeiro. Esse não deveria ser o critério. (...) o sujeito que fez isso, foi um sujeito muito esperto”.

3.2 Contornando posições desfavoráveis em meio às controvérsias: criando outras posições e outras interpretações

As repercussões do IPC-Jus nos meios de comunicação requereram muita criatividade argumentativa dos atores da Justiça Estadual. Segundo o entrevistado 5 (servidor da área de planejamento do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará – TJCE), “quando sai [o relatório] a imprensa explora muito. (...) provavelmente a gente vai ser chamado para explicar o porquê de 18º e não o 17º, 15º ou 1º”. Sobre isso, o entrevistado 4 relatou que os resultados geram muitos desconfortos aos presidentes dos tribunais, e que é momento de muito constrangimento quando atingem posições desfavoráveis no *ranking*, principalmente diante dos seus pares. Em uma determinada situação, na qual um determinado tribunal alcançou posição desfavorável no IPC-Jus, o entrevistado narra que o magistrado presidente daquele tribunal o chamou e perguntou: “O que eu tenho de fazer? Eu não aguento mais passar vergonha”.

Conforme relatado pelo entrevistado 5, um dos desconfortos institucionais está em construir explicações que sejam favoráveis quando se alcançam baixas posições no *ranking* de produtividade, principalmente por conta das difusões pela mídia. Entre os títulos de notícias sobre posições desfavoráveis no IPC-Jus estão: “Magistrados da Paraíba têm o pior índice de produtividade do Brasil”, “[Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba] TJPB tem 3º pior índice de produtividade entre os tribunais estaduais do país”, “TJBA é o 7º pior em *ranking* do CNJ”, “TJCE tem pior índice de produtividade do país”, “[Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte] TJRN é o 3º tribunal mais caro e o 3º menos eficiente de pequeno porte”, “Piauí tem terceiro pior desempenho entre os tribunais estaduais no Brasil, diz CNJ”, “[Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo] TJSP continua sendo maior do país, mas tribunal do Rio é o mais eficiente, diz CNJ”, “TJCE deixa de ser o pior em produtividade do Brasil”.

A depender de como os atores organizam a comparação dos indicadores, os resultados podem se tornar mais dramáticos do que realmente aparentam ser. O trecho da reportagem do *Jornal da Paraíba* sobre os desempenhos do TJPB no *Relatório Justiça em Números: 2019* é um exemplo dessa estratégia, muito usada no âmbito da mídia, quando se tenta chamar a atenção para uma situação apresentada.

O TJPB obteve índice 858 no IPM, quatro vezes menos do que o [Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro] TJRJ, que obteve IPM de 3.339, o que, segundo o relatório, representa uma diferença de 2.511 casos baixados por magistrado. A média brasileira é de 1.897. Já em relação ao IPS, os servidores atingiram 88, enquanto o primeiro colocado nacional ficou com índice de 228.⁹

Os indicadores do *Relatório Justiça em Números* são calculados por “porte”, por tamanho do tribunal, na justificativa de comparação mais justa. Há três grupos de tribunais: de grande, médio e pequeno porte. Então, como o IPC-Jus é gerado por porte, torna-se equívoco, de alguma forma, comparar tribunais de portes diferentes. O TJRJ é um tribunal de grande porte e o TJPB, de pequeno. Portanto, é equivocada a comparação feita pelo jornal, mas isso tornou a situação do TJPB muito pior do que se houvesse comparado com outro do seu porte. Essa estratégia de recombinação tornou mais dramático o significado de pior.

9. Disponível em: <<https://www.jornaldaparaiba.com.br/politica/magistrados-da-paraiba-tem-o-pior-indice-de-produtividade-do-brasil-segundo-cnj.html>>.

O mesmo ocorreu no caso do TJCE, com uma diferença. O jornal *Diário do Nordeste*, além de comparar os resultados do *Relatório de 2018* a partir da diferença de desempenho desse tribunal com o de melhor desempenho na categoria de grande porte, intitulou a notícia sobre a produtividade do TJCE como sendo o pior do Brasil, mas não se referindo ao lugar do tribunal no IPC-Jus, e sim ao IPM.

Para contornar os desconfortos institucionais a que os indicadores de produtividade comparada submetem os tribunais, os atores do Judiciário também agem criativamente, assim como a mídia, principalmente no que diz respeito a criar outras posições favoráveis a partir de recombinações. Essa estratégia de reposicionamento se desdobra em outras duas, que são: *i*) projetar interpretação de que determinada posição é boa; e *ii*) destacar que outros indicadores são de igual importância para qualificar o que os atores são na visão deles próprios. Esses desdobramentos podem ser complementares também, a depender da situação na qual se encontram.

Ao que parece, a estratégia de significar o pior pelo jornal *Diário do Nordeste*, em 2018, foi também adotada pelos atores do TJCE para destacar o lugar do tribunal no *ranking* nacional, em 2019: “o TJCE avançou no Índice de Produtividade dos Magistrados (IPM). (...) Com essa estatística, a Corte cearense subiu sete posições, entre os 27 Tribunais de Justiça do Brasil, ocupando atualmente a 20ª colocação”. Em entrevista para o *site*, o presidente do tribunal destacou: “Crescemos sete posições, *apesar de* sermos o de menor orçamento do país. O crescimento *ocorreu mesmo com* redução no número de julgadores, que passou de 445 para 402” (TJCE, 2019, grifo nosso).

Ainda como reforço, os atores destacaram a subida em sete posições comparando tais indicadores com outros tribunais: “O TJ do Ceará (médio porte) *continua tendo o menor* orçamento por habitante (R\$ 135,2) do país. Roraima, que é de pequeno porte, apresenta R\$ 397,3. A média nacional é de R\$ 256,8, enquanto o [Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios] TJDF (R\$ 921,8) tem o maior, ou seja, quase sete vezes do que o TJCE” (TJCE, 2019, grifo nosso).

Esse é um caso no qual talvez não fosse estratégico para nenhum dos atores (mídia e tribunal) problematizarem o próprio IPC-Jus, já que, em 2018, apesar da posição relativamente baixa do TJCE no *ranking* do porte a que pertence – inclusive, a mesma alcançada em 2017 –, seria mais relevante destacar o IPM; e já que, em 2019, o tribunal subiu apenas uma posição no IPC-Jus e sete no IPM, seria mais vitorioso destacar este último como símbolo de produtividade.

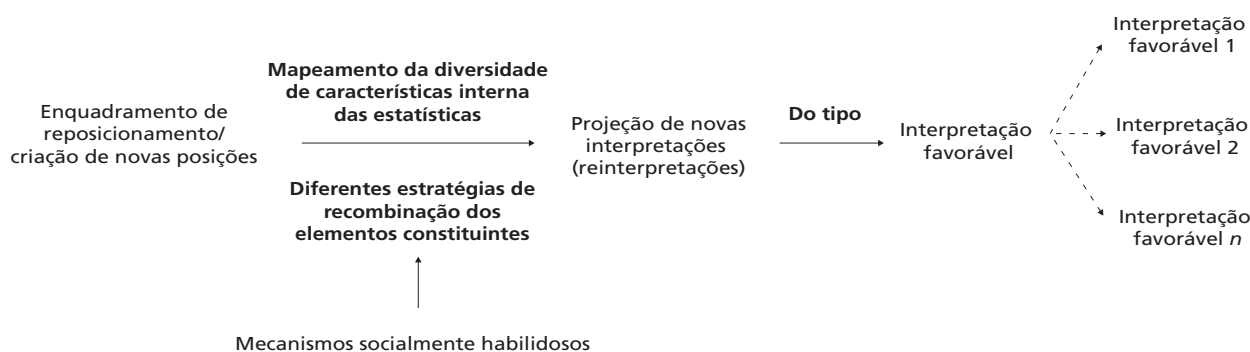
Há também o caso do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJAM). Em 2018, o TJAM ocupou o último lugar no IPC-Jus na sua categoria; em 2019, subiu quatro posições. No entanto, em 2019, outros resultados foram mais interessantes ressaltar como indicadores de produtividade do tribunal, e não se incluía o de magistrados. Com o título da reportagem *Tribunal de Justiça do Amazonas é Destaque Nacional no Relatório Justiça em Números*, na página institucional do TJ destacava-se que, “pela primeira vez, é o Tribunal Estadual brasileiro com o maior índice de produtividade entre servidores e o que possui a menor taxa de congestionamento processual em execução fiscal no país” (TJAM, 2019). Com esses dados, o presidente do TJ afirmou que “O TJAM é um dos mais produtivos do Brasil, mesmo estando apenas com 50% de sua capacidade de servidores” (*op. cit.*).

Há muitos outros casos. No entanto, a partir das articulações teórico-conceituais desenvolvidas anteriormente, percebemos (conforme representado na figura 1) que a diversidade de enquadramento de reposicionamento é possível porque os atores tiveram a habilidade de recombinações os elementos que

constituem o IPC-Jus, entre outras estatísticas presentes no relatório, para projetarem reinterpretções do que significa ser um tribunal produtivo. Mais especificamente, a criação de novas interpretações, a partir de novas recombinações dos elementos estatísticos em questão, tornou-se viável porque os atores perceberam a diversidade de características interna do IPC-Jus e a possibilidade de usar outras estatísticas que não estão diretamente ligadas ao IPC-Jus; e conseguiram recombinações dos elementos constituintes dessas estatísticas, de modo que se tornasse possível criar outra posição, com projeções mais favoráveis.

A ação criativa dos atores do TJCE e do TJAM tornou outro aspecto evidente: a depender da situação na qual se encontram os atores e de suas habilidades de enquadramento, diferentes posições e interpretações favoráveis podem ser criadas.

FIGURA 1
Esquema de enquadramento de reposicionamento para a produção de interpretações favoráveis



Elaboração das autoras.

Localizamos, nos casos do TJCE e TJAM, as diferentes maneiras de enquadramento de reposicionamento para a produção de diferentes interpretações favoráveis (quadro 1), entre as quais estão: *i*) projetar interpretação de que determinada posição é boa – “TJCE é um bom tribunal”; *ii*) destacar que outros indicadores são de igual importância para qualificar o que os atores são na visão deles próprios – “TJAM é um dos melhores tribunais do Brasil”; e há um terceiro, que é uma espécie de intersecção dos dois primeiros, *iii*) projetar interpretação de que determinada posição é boa, mobilizando outros indicadores considerados mais qualificados na visão deles próprios – “TJCE é um bom tribunal, podendo ser considerado até melhor que outros tribunais julgados melhores pelo IPC-Jus”.

Um aspecto que pode ser percebido, a partir dos detalhes destacados no quadro 1, é que os diferentes enquadramentos de reposicionamento são provenientes de combinações que juntam elementos “positivos” a elementos “negativos” para tornar as trilhas de interpretações favoráveis sobre o que seja a produtividade judicial passíveis de confiabilidade, que é um indicador da busca dos atores pela coerência e contextualização das projeções que empreendem de si.

QUADRO 1

Estratégias de enquadramento de reposicionamento do TJCE e do TJAM

TJCE 1 – TJCE é um bom tribunal.		
Interpretação favorável 1: projetar interpretação de que determinada posição é boa.		
Reposicionamento	Mapeamento da diversidade	Estratégia de recombinação
O IPM é mais importante que o IPC-Jus, porque mostra o quanto subimos, apesar de perdas no quadro de julgadores e limitações orçamentárias.	a) o IPM é indicador de produtividade também próximo ao IPC-Jus, já que o compõe; b) há o <i>ranking</i> de orçamento dos tribunais, uma variável importante para o cálculo do IPC-Jus; e c) o número de juízes/julgadores é variável que compõe o IPM que, por sua vez, compõe o IPC-Jus.	Subir sete posições no IPM + ter o menor orçamento do país por habitante + possuir menos juizes em seu quadro de julgadores = TJCE é um bom tribunal.
TJAM – TJAM é um dos melhores tribunais do Brasil.		
Interpretação favorável 2: destacar que outros indicadores são de igual importância para qualificar o que os atores são na visão deles próprios.		
Reposicionamento	Mapeamento	Estratégia de recombinação
O IPS e a TC de execução fiscal nos qualificam como o melhor tribunal em produtividade do Brasil, apesar de eles não serem o IPC-Jus.	a) o IPS é indicador de produtividade e é variável que constitui o IPC-Jus; b) número ideal de servidores para dar conta das demandas do tribunal; e c) a TC de execução fiscal é um <i>ranking</i> constante no relatório.	Ter os servidores mais produtivos em comparação a todos os tribunais, inclusive em comparação aos bem posicionados no IPC-Jus + operar contendo apenas a metade do número ideal de servidores para responder à demanda do tribunal + ter o menor congestionamento de execução fiscal, quando comparado a todos os tribunais, inclusive em comparação aos bem posicionados no IPC-Jus = TJAM é um dos melhores tribunais do Brasil.
TJCE 2 – TJCE é um bom tribunal, podendo ser considerado até melhor que outros tribunais julgados melhores pelo IPC-Jus.		
Interpretação favorável 3: projetar interpretação de que determinada posição é boa, mobilizando outros indicadores considerados mais qualificados na visão deles próprios.		
Reposicionamento	Mapeamento	Estratégia de recombinação
O IPM é mais importante que o IPC-Jus, porque mostra o quanto produzimos, apesar de perdas no quadro de julgadores e limitações orçamentárias que outros tribunais considerados os melhores pelo IPC-Jus, quando comparado ao nosso caso, não têm.	a) o IPM é indicador de produtividade também próximo ao IPC-Jus, já que o compõe; b) há o <i>ranking</i> de orçamento dos tribunais, uma variável importante para o cálculo do IPC-Jus; e c) o número de juízes/julgadores é variável que compõe o IPM que, por sua vez, compõe o IPC-Jus.	Subir sete posições no IPM + ter o menor orçamento por habitante do país + orçamento por habitante de tribunais com elevada posição no IPC-Jus = TJCE é um bom tribunal, podendo ser considerado até melhor que outros tribunais julgados melhores pelo IPC-Jus.

Elaboração das autoras.

Obs.: TJCE 1 – situação argumentativa 1; TJCE 2 – situação argumentativa 2.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando o presidente da Associação dos Magistrados da Bahia construiu a explicação favorável de que, apesar da colocação desfavorável no IPC-Jus, “O juiz [baiano] mata um leão por dia” (Nascimento, 2016), ele a fez a partir de uma ação estrategicamente simbólica que os atores empreendem para projetarem novas interpretações de si. Explorando outros casos semelhantes a este, identificamos que, em contextos nos quais os atores estão em posições desfavoráveis em *rankings* estatísticos – *rankings* considerados, inclusive, controversos na visão deles –, eles precisam projetar interpretações favoráveis de si a partir dos enquadres que lhes desfavoreceram. Essa habilidade, que consideramos socialmente estratégica, depende de eles perceberem a diversidade de características que constituem tais enquadres desfavoráveis e da capacidade de saber criar recombinações, para projetarem novas trilhas interpretativas de si que lhes sejam mais apropriadas.

Nos casos trabalhados identificamos também que, a depender da situação na qual se encontram os atores e de suas habilidades de enquadramento, diferentes posições e interpretações favoráveis podem ser criadas; e, mesmo que tomem diferenciações, eles sempre o fazem respeitando a coerência contextual que a nova projeção favorável precisa ter. Entre essas diferentes diferenciações de enquadres de reposicionamento estavam: *i)* projetar interpretação de que determinada posição é boa; *ii)* destacar que outros indicadores são de igual importância para qualificar o que os atores são na visão deles; e *iii)* projetar interpretação de que determinada posição é boa, mobilizando outros indicadores considerados mais qualificados na visão deles próprios.

A despeito de toda essa mobilização criativa dos atores, fica uma curiosidade: por que evidências estatísticas que necessariamente criam o melhor e o pior se institucionalizam ao longo do tempo?

REFERÊNCIAS

BERK, G.; GALVAN, D. C. Processes of creative syncretism: experiential origins of institutional order and change. *In*: BERK, G.; GALVAN, D. C.; HATTAM, V. (Org.). **Political creativity: reconfiguring order and change**. Philadelphia: University of Philadelphia Press, 2013. p. 29-54.

BEYER, J. M. Research utilization: bridging a cultural gap between communities. **Journal of Management Inquiry**, v. 6, n. 1, p. 17-22, 1997.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números: 2013**. Brasília: CNJ, 2013.

_____. **Relatório Justiça em Números: 2019**. Brasília: CNJ, 2019.

ENTMAN, R. M. Framing: toward a clarification of a fractured paradigm. **Journal of Communication**, v. 43, n. 4, p. 51-58, 1993.

FLIGSTEIN, N. Social skill and the theory of fields. **Sociological Theory**, v. 19, n. 2, p. 105-125, 2001.

HAGGERTY, K. D. The politics of statistics: variations on a theme. **The Canadian Journal of Sociology**, v. 27, n. 1, p. 89-105, 2002.

JORDÁ, P.; CASCAJO, R.; MONZÓN, A. Analysis of the technical efficiency of urban bus services in Spain based on SBM models. **ISRN Civil Engineering**, v. 12, p. 1-13, 2012.

LATOUR, B. **Science in action: how to follow scientists and engineers through society**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1987.

MENDONÇA, R. F.; SIMÕES, P. G. Enquadramento: diferentes operacionalizações analíticas de um conceito. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 79, p. 187-201, 2012.

NASCIMENTO, G. TJBA é o 7º pior em *ranking* da CNJ: juiz culpa demandas de estado e município. **Metro 1**, 2016.

PINHEIRO, M. M. S. **Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBEs): delimitando o problema conceitual**. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2019. p. 1-42. (Texto para Discussão, n. 2554).

SILVA, M. K.; COTANDA, F. C.; PEREIRA, M. M. Interpretação e ação coletiva: o “enquadramento interpretativo” no estudo de movimentos sociais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 61, p. 143-164, mar. 2017.

TJAM – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAZONAS. Tribunal de Justiça do Amazonas é destaque nacional no Relatório Justiça em Números. [s.l.]: TJAM, 2019.

TJCE – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. **TJCE sobe sete posições no ranking do Conselho Nacional de Justiça**. [s.l.]: TJCE, 2019.

VESELÝ, A.; OCHRANA, F.; NEKOLA, M. When evidence is not taken for granted: the use and perception of “evidence” in the Czech Republic Ministries. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, v. 11, n. 2, p. 219-234, 2018.

SITES CONSULTADOS

Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/corregedor-nacional-abre-trabalho-de-inspecao-no-tjam/>>.

Diário do Nordeste. Disponível em: <<https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/metro/tjce-tem-pior-indice-de-productividade-do-pais-1.1815548>>.

G1. Disponível em: <<https://g1.globo.com/pi/piaui/noticia/piaui-tem-terceiro-pior-desempenho-entre-os-tribunais-estaduais-no-brasil-diz-cnj.ghtml>>.

Jornal da Paraíba. Disponível em: <<http://www.jornaldaparaiba.com.br/politica/magistrados-da-paraiba-tem-o-pior-indice-de-productividade-do-brasil-segundo-cnj.html>>.

Jornal da Paraíba. Disponível em: <www.jornaldaparaiba.com.br/vida_urbana/tjpb-tem-3o-pior-indice-de-productividade-entre-os-tribunais-estaduais-pais.html>.

Metro 1. Disponível em: <<https://www.metro1.com.br/noticias/bahia/23816,tj-ba-e-o-7o-pior-em-ranking-da-cnj-juiz-culpa-demandas-de-estado-e-municipio>>.

Metro 1. Disponível em: <<https://www.metro1.com.br/noticias/bahia/23816,tj-ba-e-o-7o-pior-em-ranking-da-cnj-juiz-culpa-demandas-de-estado-e-municipio>>.

O POVO. Disponível em: <<https://mais.opovo.com.br/jornal/politica/2019/08/28/tjce-deixa-de-ser-o-pior-em-productividade-do-brasil.html>>.

Tribuna do Norte. Disponível em: <www.tribunadonorte.com.br/noticia/tjrn-a-o-3ao-tribunal-mais-caro-e-o-3ao-menos-eficiente-do-paa-s/458462>.

Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas (TJAM). Disponível em: <<https://www.tjam.jus.br/index.php/menu/sala-de-imprensa/1842-tribunal-de-justica-do-amazonas-e-destaque-nacional-no-relatorio-justica-em-numeros>>.

Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE). Disponível em: <<https://www.tjce.jus.br/noticias/tjce-sobe-sete-posicoes-no-ranking-do-conselho-nacional-de-justica/>>.

NOTA FINAL DOS EDITORES^{1,2}

1 CONTRIBUIÇÕES GERAIS E AGENDAS FUTURAS

Nesta seção final, buscamos registrar o que avaliamos como contribuições gerais da publicação e futuras agendas de pesquisa, considerando tanto os debates já constituídos no campo como novas frentes de discussão abertas pelos estudos aqui reunidos. Isto, com o intuito de ampliar a compreensão acerca dos elementos e das dinâmicas informativas no processo de produção de políticas públicas no Brasil.

2 O QUE É ENTENDIDO COMO EVIDÊNCIA?

Acompanhando o debate que Pinheiro inaugura no primeiro artigo desta publicação, sobre o desafio de elucidação do conceito de evidência e a proposição de um modelo moderado de políticas públicas, todos os demais artigos trataram, em alguma medida, da problematização do que seria evidência nos contextos analisados.

Se voltarmos à proposição de Pinheiro de entendimento de evidências como “quaisquer instrumentos informativos, usados pelos agentes públicos em suas decisões de políticas públicas, dada uma moldura contextual” – constituída essa moldura de fatores institucionais (*lato sensu*), políticos e epistemológicos –, podemos dizer que o apanhado de molduras contextuais exploradas neste *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi) joga luz sobre a diversidade de instrumentos informacionais presentes na produção de políticas públicas no Estado brasileiro.

Como a literatura sobre as políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs) já debate, mesmo entre as evidências científicas, a diversidade é reconhecida e, na abordagem normativa, tratada a partir da questão da escolha da melhor evidência científica e da avaliação da qualidade por meio de métodos de hierarquização. A problematização da avaliação das evidências científicas é bem ilustrada, por exemplo, no artigo 4 – sobre a incorporação de tecnologias em saúde no Sistema Único de Saúde (SUS) –; no artigo 10, que examina a qualidade das informações que as comissões da Câmara dos Deputados disponibilizam ao plenário; e no artigo 11, que aborda as propostas de alteração ao Estatuto do Desarmamento.

Além das evidências científicas, os estudos desta publicação também discutem e analisam o papel de instrumentos informacionais obtidos por meio de outras fontes de evidência, como as normativas, técnicas e originárias da experiência e das práticas na política pública. Exemplos desses instrumentos seriam as informações obtidas a partir dos registros administrativos governamentais, tais como índices e indicadores, recomendações de órgãos de controle, experiências dos burocratas e dos usuários dos serviços públicos. Algumas dessas fontes foram mais detalhadamente exploradas, como nos estudos sobre o Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único), sobre as recomendações

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi24notafinal>

2. Agradecemos as interlocuções com os pareceristas que colaboraram na revisão dos artigos, trazendo vários aspectos para o avanço desta agenda de pesquisa. Para esta seção, em especial, gostaríamos de agradecer a Roberto Rocha Coelho Pires, que trouxe algumas reflexões aqui incorporadas.

da Controladoria-Geral da União (CGU) para o desenho da política do Cartão Reforma e sobre o Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus) – respectivamente, nos artigos 6, 8 e 12. Nesse mesmo sentido, observa-se que o alargamento do entendimento de evidências na direção proposta por Pinheiro é incorporado pelos modelos analíticos apresentados nos artigos 2, 7 e 9, que tratam da produção de políticas em geral, da política de transformação digital dos serviços públicos e da análise do contexto de atuação dos auditores da CGU.

A referência destacada das evidências normativas e técnicas nesses estudos sugere a necessidade de aprofundamento do papel desses instrumentos informacionais gerados pelo próprio Estado para serem por ele mesmo utilizados. Questões adicionais são levantadas, tais como: evidências técnicas teriam maior proeminência em relação a outras fontes de evidências nas políticas públicas brasileiras? Configuraria um processo de endogenia, ou seja, de produção que se origina dentro das próprias organizações públicas? Ou as evidências técnicas poderiam ter um papel de tradução, transmissão ou mesmo chancela de recepção de evidências científicas? Seria um fenômeno identificado em determinados contextos ou generalizável ao contexto nacional? É comparável ao que ocorre internacionalmente?

3 QUEM UTILIZA E QUEM PRODUZ AS EVIDÊNCIAS?

Avaliamos que o conjunto desta publicação traz contribuição relevante no sentido de abarcar não apenas a perspectiva do Poder Executivo. Demonstra-se que as evidências científicas, normativas, técnicas e experienciais também são utilizadas nos embates e nas práticas concernentes às políticas públicas, nos Poderes Legislativo e Judiciário.

Nessa mesma direção de ampliar o escopo de análise, sustentamos que a expansão da visão de produção de políticas, englobando não apenas o momento da decisão formal destas, poderá evidenciar o uso e os efeitos do uso das evidências não apenas pelos *decision makers* (tomadores de decisão), mas também pelos diversos produtores de políticas, explicitando os processos informacionais subjacentes. Vale dizer que os estudos desta publicação já ensaiam esta perspectiva, ao analisar outros atores como implementadores da política, agentes do controle, parlamentares e consultores parlamentares.

Uma frente de estudos que poderia ser explorada nesse sentido seria a que discute o papel dos *knowledge brokers*,³ ou seja, tradutores e mediadores de conhecimento. A exploração do processo de transferência de conhecimento e seus diferentes entes informacionais pode fornecer uma compreensão mais precisa e abrangente sobre por onde circulam as informações e as dinâmicas interacionais de enquadramento dessas informações como evidências, uma vez que considera tanto as instâncias formais e informais quanto processos intencionais e não intencionais de troca na conformação das políticas. Para avançar nesta direção, seria fundamental abarcar a perspectiva de outros atores relevantes no contexto de produção de cada política, como os gestores dos governos locais, os burocratas de nível de rua, os atores societais, os representantes de organismos internacionais e, é claro, os produtores das evidências científicas, como as universidades, institutos de pesquisa e *think tanks*. Desta forma, enriquece-se a compreensão e caracterização da moldura contextual da política pública, como sugerido no primeiro artigo desta edição.

Por fim, vale destacar uma perspectiva adicionada por alguns dos artigos desta publicação, a dos produtores estatais de fontes de evidências. Como levantado acima, os agentes estatais não raramente

3. Os *knowledge brokers* seriam os intermediários no processo de transferência de conhecimento originário de múltiplas fontes, que ocorre em sua interação com outros atores em uma longa rede (formal ou informal) de influência (Ward *et al.*, 2012).

são os principais, quando não os únicos, produtores das evidências disponíveis em determinados contextos de políticas. Há que se lembrar que a geração das estatísticas governamentais, a manutenção de registros administrativos e a produção de pesquisas por entes estatais têm papel fundamental em toda a cadeia informativa da política pública, sendo insumo não apenas para decisores governamentais, mas também para a sociedade, parlamento, mídia, universidades e institutos de pesquisa, atores internacionais etc. Por meio dessas fontes de informações estatais, viabiliza-se o debate democrático acerca dos rumos e das soluções para os problemas públicos não apenas nacionais, mas eventualmente globais. O embate recente acerca da produção e disponibilização de dados dos casos de Covid-19 revela a criticidade desta função estatal de produção de evidências que merece ser reconhecida e mais bem explorada, em especial, em contextos de escassez de evidências. Neste mesmo sentido, deve ser lembrada a função das universidades e instituições públicas de pesquisa no desenvolvimento da capacidade analítica do Estado para a produção de políticas e democratização do conhecimento.

4 ONDE AS EVIDÊNCIAS SÃO UTILIZADAS?

Além da proposta de alargamento do lócus de análise do uso de evidências para todo o processo de produção de política pública, como já argumentado anteriormente, os estudos desta publicação estimulam uma visão que abarque duas outras perspectivas adicionais. A primeira delas diz respeito à diversidade das áreas de políticas públicas.

Foram trazidos neste *Bapi* estudos que retrataram casos no campo da saúde, no qual o movimento das PPBEs é embrionariamente constituído, como também no contexto de políticas sociais, segurança pública e política habitacional. A adoção da área de política pública como nível de análise demonstrou-se satisfatória para a delimitação de uma moldura contextual em que seja possível considerar tanto os aspectos normativo-institucionais como epistemológicos e políticos da política pública. Reforçamos, assim, a relevância em se continuar explorando essas e expandir para outras áreas de políticas públicas a análise sobre as dinâmicas informacionais das políticas públicas brasileiras. O terceiro artigo, que analisa as publicações nacionais acerca das PPBEs, produzido por Machado e Sandim, seria um primeiro passo para o mapeamento do campo, levantando os estudos (ainda que poucos) sobre a abordagem das PPBEs em áreas de políticas públicas específicas.

A segunda perspectiva que também merece ser pontuada diz respeito ao processo no qual o uso das evidências ocorre. A publicação trouxe casos de uso no processo de produção de políticas públicas, mas também casos como o do IPC-Jus e da política de transformação digital, que problematizaram o uso de evidências para mudanças na própria gestão dos entes públicos que, direta ou indiretamente, formatam o *policymaking*. A política de transformação digital dos serviços públicos de atendimento seria um caso interessante de política pública que tem como um de seus principais propósitos transformações no próprio funcionamento do Estado. Enfim, as fontes de evidências que configuram os distintos tipos de ação pública seriam muito distintas? As dinâmicas de interação entre as diferentes fontes, nos casos de produção de políticas ou gestão pública, produzem instrumentos diferentes? Essas são questões que podem ser exploradas a partir do modelo proposto pelos autores.

5 QUAIS OS TIPOS DE USOS E NÃO USOS DAS EVIDÊNCIAS?

Um debate muito caro à literatura que discute a influência das pesquisas científicas no *policymaking* e o movimento de PPBEs trata dos distintos tipos de uso das evidências científicas. A crítica ao

pressuposto de que é sempre possível se estabelecerem relações lineares e diretas entre a produção científica e as decisões de políticas públicas não é algo novo na literatura de políticas públicas.

Diversos argumentos já foram levantados nesse sentido. Um deles é justamente a reconhecida escassez de produção científica para abarcar a variedade de problemas públicos que emergem e se complexificam ao longo do tempo. Por sua vez, em contextos em que a produção científica é existente ou vasta, trabalhos clássicos, como os de Simon (1956) e Lindblom (1959), já reportavam a racionalidade limitada dos atores e demonstravam distintas estratégias cognitivas que, passando ou não ao largo do uso da produção científica, são utilizadas pelos atores para redução de alternativas e definição de soluções. Esses são alguns aspectos que revelam as diferenças das *two-communities*, isto é, dos produtores de políticas e dos produtores de evidências científicas. Em suma, a dinâmica e a lógica da produção científica, que demandam tempo e se impulsionam pela contestação e provisoriedade, são frontalmente contrastantes face à realidade da política pública, que demanda a prontidão e a certeza no estabelecimento de rumos e definições.

Mas essas diferenças não significam que evidências científicas nunca são utilizadas na produção da política. Vários casos tratados nesta publicação demonstram que há o uso desse tipo de evidência nas políticas brasileiras. Todavia, assim como já tratado pela literatura internacional, as análises empíricas demonstram que tal uso não é realizado exclusivamente da forma como apregoa o modelo racionalista de políticas públicas. Esse modelo prevê o uso de evidências científicas para uma finalidade instrumental de embasamento direto das decisões, sempre se sobrepondo a outras fontes de evidências ou escolhendo as evidências científicas tidas como de maior qualidade.

Em contrário, o que a literatura crítica vem sustentando crescentemente é a necessidade em se reconhecerem outros usos das evidências científicas observados nos processos reais de produção de políticas (Weiss, 1979; Amara, Ouimet e Landry, 2004). Tal literatura sugere que os usos conceituais e simbólicos das evidências científicas talvez sejam até mais frequentes do que os usos instrumentais. No uso conceitual, as evidências científicas apoiariam a compreensão de problemas públicos. Ao perpassarem e modelarem a forma em que os indivíduos concebem as questões sociais, podem, ainda, informar a formação de novos *issues*⁴ e transformar “não problemas” em problemas públicos (Weiss, 1979). Por seu turno, o uso simbólico se caracterizaria pela escolha da evidência não com o intuito de alterar a realidade, mas como munição para apoiar um posicionamento previamente adotado. Outros usos táticos com pouca relação à substância da própria evidência são aventados pela literatura, tais como para promover o atraso de uma ação, sob a alegação da necessidade de se contratar uma pesquisa; para desviar críticas; para fortalecer o prestígio de uma agência, por meio de alianças com pesquisadores de alta reputação ou determinadas comunidades epistêmicas etc. Alguns dos casos aduzidos nesta publicação trazem elementos empíricos para este debate, como o uso simbólico das pesquisas na argumentação parlamentar ou os limites do uso instrumental, mesmo no campo da saúde.

Um último e não menos importante aspecto deve ser destacado entre os debates provocados por esta publicação. Trata-se dos tipos de não uso das evidências científicas para os quais Soares chama a atenção, ao analisar o papel da ignorância na regulação de *cannabis* medicinal no Brasil. Para além dos problemas da impossibilidade da produção de evidências científicas ou dos vieses, o

4. O termo “formação de *issues*” é utilizado, neste parágrafo, no sentido de constituição de problemas nos quais os atores estão conjuntamente implicados, como proposto por Dewey (1927).

artigo alerta para a existência de situações ou eventos em que se opta por clamar pela ignorância, a exemplo de quando se lança mão do tabu, da negação, do segredo e da privacidade. Compreende-se a extrema importância de se conseguir realizar a distinção entre esses diferentes tipos de ignorância no *polycymaking*, especialmente num contexto de questionamento do conhecimento científico.

Propomos, ainda, que o argumento acerca da relevância em se examinar os diversos tipos de uso das evidências científicas pode ser colocado também para o uso de outras fontes de evidências, tais como evidências trazidas, por exemplo, das estatísticas públicas, da opinião dos usuários de serviço ou organismos internacionais. Todas essas fontes podem ser utilizadas em distintos momentos e para diferentes finalidades no processo argumentativo das políticas públicas.

Em síntese, com essas análises foi possível reforçar a hipótese de que as evidências, assim considerados os instrumentos informacionais utilizados nas decisões e práticas dos agentes públicos, são caracterizadas por uma profunda heterogeneidade, decorrente dos atores envolvidos e do contexto em que são produzidas, e cumprem não apenas um papel instrumental, mas também conceitual e simbólico na produção das políticas públicas, inclusive quando são silenciadas.

Enfim, trazer à superfície todos esses diversos tipos de usos e não usos das distintas fontes de evidências pode revelar uma faceta pouco conhecida da produção das políticas brasileiras.

6 CAMINHOS PARA FUTURAS PESQUISAS

Além das questões acima destacadas, os estudos desta publicação permitiram vislumbrar novos caminhos para a continuidade do debate sobre o uso das evidências nas políticas públicas. Parte deles envolve a diversificação de abordagens teóricas para análise do tema, algumas já exploradas em artigos deste *Bapi*, como a economia da informação, a instrumentação da ação pública ou os estudos CTS (Ciência-Tecnologia-Sociedade) e outras que merecem ser exploradas futuramente, como a perspectiva argumentativa da análise de políticas e a ecologia dos saberes.⁵ Os estudos também incitam a articulação do tema com outras chaves analíticas como *knowledge brokerage* (ver nota de rodapé 3 desta nota final), trabalhos e funções de políticas públicas (*policy work*) e capacidades de produção de política (*policy capacity*). Entendemos que, por meio da pluralidade analítica e empírica, será possível avançar tanto no sentido da compreensão de elementos configuracionais como causais do processo informacional na produção das políticas públicas brasileiras.

Não poderíamos deixar de destacar, por fim, a importância de se acrescentar a este debate a alusão aos desafios ora enfrentados por aqueles que produzem e comunicam as evidências científicas. Se já eram reconhecidas as dificuldades em se aprimorar o diálogo entre a produção acadêmica e o aparato estatal em tempos de enaltecimento da relevância da ciência, o que há de se falar do contexto atual, em que seus alicerces são fortemente abalados em meio a árduos confrontos que lançam mão de falsas controvérsias, maus usos ou mesmo negação do conhecimento científico?

5. A ecologia dos saberes, de Boaventura de Sousa Santos (s.d.), pode ser caracterizada como uma abordagem pluralista à epistemologia, que valoriza as várias formas de conhecimento "não hegemônicas", especialmente (mas não exclusivamente) os saberes dos povos nativos da chamada periferia do sistema capitalista global. De acordo com essa visão, o conhecimento científico dominante na sociedade ocidental contemporânea é apenas uma daquelas formas de conhecimento, que deve conviver em harmonia com as outras formas, de modo similar a várias formas de vida que convivem num sistema ecológico. Sem nada que justifique o seu domínio excludente sobre as outras epistemologias, a ciência deve ter seus limites internos e externos explicitados. Esta é uma interessante linha de pesquisa, promissora quanto ao estabelecimento de um arcabouço conceitual e teórico capaz de justificar a pluralidade de tipos e usos de evidências, em todo o horizonte espaço-temporal da produção das políticas públicas, e contemplando toda a diversidade de perspectivas e de atores sociais, numa realidade complexa e diversa como a brasileira.

A principal questão parece não estar mais em torno da escolha da melhor evidência ou do melhor uso das evidências (Parkhurst, 2017), mas da sobrevivência da evidência científica. Talvez voltarmos ao básico, ao identificarmos o exercício do processo científico como o melhor exercício da razão democrática, que garante o espaço do dissenso e traz consigo mecanismos transparentes e públicos de autocorreção para a constituição do que se alcança como conhecimento humano, possa alumiar o tamanho de sua relevância, assim como do risco de seu abandono.

REFERÊNCIAS

- AMARA, N.; OUIOMET, M.; LANDRY, R. New evidence on instrumental conceptual and symbolic utilization of university research in government agencies. **Science Communication**, v. 26, n. 1, p. 75-106, Sept. 2004.
- DEWEY, J. **The public and its problems**. New York: Holt Publishers, 1927.
- LINDBLOM, C. The science of muddling through. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.
- PARKHURST, J. **The politics of evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence**. London: Routledge, 2017.
- PINHEIRO, M. M. S. Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica. **Boletim de Análise Político-Institucional**, no prelo.
- SANTOS, B. S. **Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes**. Binghamton: Binghamton University Press, [s.d.]. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/bss/documentos/Para_alem_do_pensamento_abissal_RCCS78.PDF>.
- SIMON, H. A. Rational choice and the structure of the environment. **Psychological Review**, v. 63, n. 2, p. 129-138, 1956.
- WARD, V. *et al.* Exploring knowledge exchange: a useful framework for practice and policy. **Social Science and Medicine**, v. 74, n. 3, p. 297-304, 2012.
- WEISS, C. H. The many meanings of research utilization. **Public Administration Review**, v. 39, n. 5, p. 426-431, 1979.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Supervisão

Carlos Henrique Santos Vianna

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Marlon Magno Abreu de Carvalho

Vivian Barros Volotão Santos

Laysa Martins Barbosa Lima (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

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

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

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.

NOTA DE APRESENTAÇÃO DOS EDITORES

POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS: UMA AVALIAÇÃO CRÍTICA

Maurício Mota Saboya Pinheiro

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E USO DE EVIDÊNCIAS PELAS BUROCRACIAS: PROPOSTA DE UM MODELO ANALÍTICO PARA EXPLORAÇÃO DAS FONTES QUE INFORMAM AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CASO BRASILEIRO

Natália Massaco Koga
Pedro Lucas de Moura Palotti
Maricilene Isaira Baia do Nascimento
Bruno Gontyjo do Couto

O PARADIGMA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS NA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DAS PUBLICAÇÕES ACADÊMICAS

Tatiana Lemos Sandim
Daienne Amaral Machado

USO DE EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS NA AVALIAÇÃO DA INCORPORAÇÃO DE TECNOLOGIAS EM SAÚDE NO SUS: UMA ANÁLISE PRELIMINAR

Fabiola Sulpino Vieira
Luciana Mendes Santos Servo
Sergio Francisco Piola

IGNORÂNCIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: A REGULAÇÃO DE CANNABIS MEDICINAL NO BRASIL

Milena Karla Soares

USOS E SIGNIFICADOS DO CADASTRO ÚNICO PARA OS PROGRAMAS SOCIAIS FEDERAIS: FONTE DE EVIDÊNCIAS TÉCNICO-INSTRUMENTAIS OU RETRATOS TÉCNICO-POLÍTICO-SOCIAIS?

Natália Massaco Koga
Rafael Viana
Ivan da Costa Marques

POLICY DESIGN E MÚLTIPLAS EVIDÊNCIAS: PROPOSTA ANALÍTICA DA DINÂMICA DA POLÍTICA DE TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA

Pedro Lucas de Moura Palotti
Fernando de Barros Filgueiras
Maricilene Isaira Baia do Nascimento

CARTÃO REFORMA: AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ATRAVÉS DE EVIDÊNCIAS

Marlos Moreira dos Santos
Bianca Alves Silveira
Eliane Ferreira da Rocha

AUDITORES INTERNOS DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO: COMO ATUAM E QUE INFORMAÇÕES UTILIZAM

Tiago Chaves Oliveira
Wagner Brignol Menke

HETEROGENEIDADE DE PREFERÊNCIAS E O USO DE EVIDÊNCIAS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Acir Almeida

ANÁLISE DE QUALIDADE DE EVIDÊNCIAS CIENTÍFICAS UTILIZADAS EM POLÍTICA PÚBLICA: APLICAÇÃO A DOCUMENTOS RELATIVOS À TRAMITAÇÃO DO PL Nº 3.722/2012, QUE FLEXIBILIZA O CONTROLE DE ARMAS DE FOGO

Helder Ferreira

"SEMPRE HAVERÁ O MELHOR E O PIOR": CONTROVÉRSIAS, CRIATIVIDADE E ENQUADRAMENTOS INTERPRETATIVOS EM TORNO DAS ESTATÍSTICAS DE PRODUTIVIDADE COMPARADA DOS ATORES E DAS ORGANIZAÇÕES JUDICIÁRIAS NO BRASIL

Maricilene Isaira Baia do Nascimento
Rebecca Neaera Abers

NOTA FINAL DOS EDITORES



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

