

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 irreais 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.

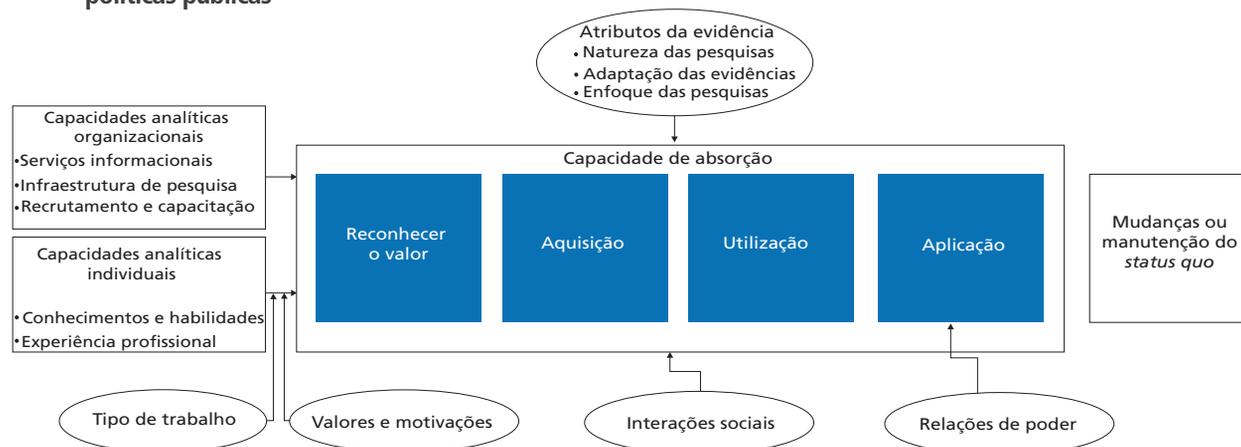
O modelo proposto neste estudo considera esta primeira perspectiva apresentada por Ouimet *et al.* (2009), mas amplia a dimensão individual, incorporando outros condicionantes apontados pelas abordagens pós-positivistas e pós-construtivistas. Como retratado na figura 1, além da capacidade analítica individual, 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.