

O QUE INFORMA AS POLÍTICAS PÚBLICAS: SURVEY SOBRE O USO E O NÃO USO DE EVIDÊNCIAS PELA BUROCRACIA FEDERAL BRASILEIRA¹

Natália Massaco Koga

Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício no Ipea.
E-mail: <natalia.koga@ipea.gov.br>.

Pedro Lucas de Moura Palotti

Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício no Ipea.
E-mail: <pedro.palotti@ipea.gov.br>.

Bruno Gontyjo do Couto

Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.
E-mail: <bruno.gontyjo@ipea.gov.br>.

Maricilene Isaira Baia do Nascimento

Pesquisadora do PNPD na Diest/Ipea.
E-mail: <maricilene.nascimento@ipea.gov.br>.

Rafael da Silva Lins

Pesquisador do PNPD na Diest/Ipea.
E-mail: <rafael.lins@ipea.gov.br>.
DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2619>

A produção de políticas públicas é um processo complexo que envolve um conjunto de estímulos e condicionantes. Compreender o que informa os burocratas e as organizações públicas nesse processo é um tópico relevante e de crescente interesse nos estudos de políticas públicas, especialmente no debate sobre os benefícios e os limites da abordagem das políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs). Diferentes fatores que condicionam as funções de políticas do Estado podem ser explorados, tais como: capacidades individuais e organizacionais de apreensão e processamento de informações; constrangimentos sociais, econômicos e político-institucionais; mudanças tecnológicas; crises de toda natureza; diferenças em custos e benefícios e na sua percepção pelos agentes; inércia organizacional; entre outros. Nesse contexto, a disponibilidade e a utilização de evidências são um desses fatores intervenientes do processo decisório e de produção das políticas públicas.

Em primeiro lugar, cabe destacar que o sentido de *evidências* é abrangente. Há estritamente a evidência científica, em voga nas discussões sobre PPBEs, entendida por seus defensores como “resultados de pesquisas sistemáticas produzidas a partir de métodos científicos”

(Davies, Nutley e Smith, 2000, p. 3, tradução nossa). Ocorre, no entanto, que em muitas ocasiões o acesso e a utilização de evidências científicas são limitados. Ademais, estudos e avaliações demandam um esforço analítico conjunto de diferentes atores – em particular de pesquisadores e gestores – para produção de conhecimento aplicado e sistematizado, com o objetivo de subsidiar o processo decisório. Nesse sentido, a literatura já observava, nos processos reais de produção de políticas públicas, a racionalidade limitada dos atores e o uso de atalhos cognitivos que se distanciam do uso instrumental de evidências científicas apregoadado pela PPBE (Lindblom, 1959). Com isso, muitas vezes, a depender do contexto decisório, outros tipos de *evidências* são mobilizados com maior regularidade, tais como: experiências pessoais ou organizacionais anteriores; opiniões de beneficiários das políticas públicas e interessados nestas; divulgações produzidas pela mídia ou por redes sociais; impressões recolhidas de colaboradores internos e externos; etc.

Especificamente no âmbito das organizações públicas, além dos fatores organizacionais comumente presentes em organizações privadas, pode-se destacar duas peculiaridades importantes para este debate.

1. Os autores agradecem os ótimos pareceres e comentários de Roberto Pires e Janine Mello a uma versão anterior deste Texto para Discussão (TD). Erros e omissões são de responsabilidade exclusiva dos autores.

O primeiro refere-se à presença da dimensão política como elemento central para conformação do processo decisório. Seja pela interação permanente com os agentes políticos, seja pela interlocução com cidadãos quando são implementados serviços públicos, a dimensão política assume uma faceta permanente para a produção de políticas públicas. O segundo fator, que se demonstrou relevante ao longo da interpretação dos dados gerados pela pesquisa, trata da lógica racional-legal que organiza as instituições burocráticas (Weber, 1963). Ignorar esses aspectos torna os modelos analíticos pouco eficazes para entender a realidade da atuação governamental. Esses são elementos centrais para compreensão do que informam as políticas públicas, tornando mais realista a apreensão do *policy making*.

Esta pesquisa foi realizada a partir da elaboração de um instrumento de *survey* organizado com base em pesquisas anteriores conduzidas com servidores públicos em outros países (Ouimet *et al.*, 2009; Cherney *et al.*, 2015; Veselý, Ochrana e Nekola, 2018) e dos resultados de pesquisa obtidos com um *survey* produzido para a mesma população de servidores federais (Enap, 2018).² Foram respondidos 2.180 questionários válidos, a partir de amostra para a administração pública direta. O objetivo da pesquisa foi compreender as diferentes evidências utilizadas pela burocracia federal. Partindo-se das referências de outros estudos internacionais, foi dado maior enfoque aos determinantes da utilização das evidências científicas. Contudo, foram levantados dados que permitem análises futuras acerca da influência de outras fontes de evidência.

Nesse sentido, o primeiro destaque dos resultados obtidos é a compreensão das diferentes *funções desempenhadas* pelos servidores públicos federais brasileiros no processo de produção de políticas públicas. Há forte caráter analítico nas funções desempenhadas pelos burocratas federais. São muito relevantes atividades dedicadas a assessoramento, interlocução com os órgãos de controle e análise de documentos e dados, com o propósito de levantar ou até mesmo produzir informações confiáveis no âmbito das políticas públicas. Outra função comumente desempenhada tem atributos relacionais em maior destaque, como a contratação e a validação de estudos e avaliações de

políticas públicas, a representação externa do órgão, a captação de recursos e a coordenação de equipes. Há ainda um perfil de servidores dedicados à fiscalização de contratos e ao monitoramento de políticas públicas e outro perfil mais propriamente voltado a atividades administrativas.

Quando se observam os *tipos de informação* utilizados pelos servidores federais, notam-se, em primeiro lugar, quatro tipos diferentes de recursos informacionais mobilizados. O primeiro tem natureza de fontes internas ao Estado brasileiro – como leis, normas, pareceres, recomendações de órgãos de controle, bem como a produção de informações a partir de bases de dados governamentais. O segundo remeterá a fontes externas, que vão de boas práticas de estados e municípios a recomendações de instâncias participativas, usuários e grupos de interesse. O terceiro trata dos recursos informacionais baseados em pesquisa científica (artigos, capítulos e relatório de pesquisa). Por fim, o quarto aborda informações provenientes de experiência pessoal ou de colegas de trabalho. Chama atenção o longo rol de informações provenientes do próprio Estado, o que remete para o caráter endógeno do conhecimento mobilizado para subsidiar o processo decisório, típico de burocracias públicas que mobilizam o conhecimento racional-legal. Esse dado desafia a abordagem da PPBE na medida em que demonstra que diversas fontes informam as políticas públicas no caso brasileiro, sendo as evidências produzidas pela própria administração pública as de maior relevância.

Especificamente quanto à *utilização de evidências científicas*, foram apresentados aos respondentes um conjunto de alternativas relacionadas a fatores que poderiam potencialmente favorecer sua utilização, como fonte e aplicabilidade dos conteúdos, até sua extensão e seu apelo visual. Os dois fatores mais relevantes foram a credibilidade e o prestígio da fonte, por um lado, bem como a aplicabilidade dos estudos produzidos, por outro. A atratividade visual do trabalho, assim como sua extensão, não foi apontada como tão importante, não obstante que a facilidade da compreensão da pesquisa tenha sido considerada um fator de importância intermediária.

A pesquisa anterior buscou mapear funções e capacidades de produção de políticas públicas entre a burocracia federal. Na pesquisa atual, o foco está na chamada capacidade analítica, como discutido na seção de discussão da literatura deste TD.

Do ponto de vista organizacional, não foram observadas muitas *estratégias para incorporação e disseminação de uma ênfase de PPBEs*, havendo poucos canais de diálogo formal e intermediação com a academia. Menos de um terço dos respondentes identificou a existência de alguma estrutura organizacional dedicada à interlocução com estudiosos e acadêmicos. Chama atenção, ainda, o fato de 43% dos respondentes não saber dizer se tal estrutura existia em seu órgão, o que novamente sinaliza baixa institucionalização ou disseminação de uma cultura de PPBEs nas organizações federais. Os dados indicam capacidades e atividades individuais para utilizar evidências científicas no processo decisório, embora não necessariamente inseridas em lógica formal ou permanente de parceria com universidades e instituições de pesquisa.

Uma discussão que emerge das análises remete ao relacionamento que se estabelece entre gestão pública e academia. Há alguns elementos que apontam para a hipótese de “duas comunidades”, como a existência de baixa interlocução formal entre essas esferas da sociedade. No caso dos dados levantados, observa-se certa endogenia do conhecimento utilizado pela máquina pública, proveniente muitas vezes de normativos ou dados produzidos pelas próprias políticas públicas. No entanto, não seria adequado caracterizar que há barreiras intransponíveis entre gestores e pesquisadores. Do ponto de vista individual, é elevado o nível de educação formal da administração pública federal, havendo esforços específicos de valorização e interlocução com a academia. Além disso, não se pode caracterizar que até mesmo a produção de evidências provenientes do próprio Estado não seja evitada de conhecimento científico, o que possibilitaria a utilização ao menos indireta de produções acadêmicas no conhecimento endógeno realizado pelo aparato estatal.

Acreditamos que a base de dados e as análises preliminares geradas permitirão a produção de estudos futuros nessa direção, assim como sobre outros debates relevantes, tais como os determinantes da utilização dos diferentes tipos de evidências e os limites e as possibilidades do paradigma da PPBE no caso brasileiro. Por fim, espera-se que este trabalho contribua para o adensamento do conhecimento sobre as capacidades e as dinâmicas estatais de produção de políticas, especialmente quanto à cultura decisória e à função analítica do Estado no enfrentamento de problemas

públicos. Talvez os desafios impostos pela pandemia global do coronavírus, que fazem contrastar a avalanche de novas evidências – de natureza científica ou não – geradas a todo instante e utilizadas para informar rumos e medidas de governos em todo o mundo, constituam relevante justificativa para a continuidade dessa agenda de pesquisa.

REFERÊNCIAS

CHERNEY, A. *et al.* Use of academic social research by public officials: exploring preferences and constraints that impact on research use. **Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice**, v. 11, n. 2, p. 169-88, 2015.

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

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Capacidades estatais para produção de políticas públicas**: resultados do *survey* sobre serviço civil no Brasil. Brasília: Enap, 2018. (Cadernos Enap, n. 56).
LINDBLUM, E. The science of muddling through public administration. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

QUIMET, M. *et al.* The absorption of research knowledge by public civil servants. **Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice**, v. 5, n. 4, p. 331-350, Nov. 2009.

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.

WEBER, M. Burocracia. *In*: WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1963. p. 230-281.