

| | |
|---------------------------|---|
| Título do capítulo | CAPÍTULO 13 A PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MAIS BEM INFORMADAS NO EXECUTIVO FEDERAL E O PDRAE: UM OLHAR SOBRE ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS E SUAS COMPETÊNCIAS |
| Autor(es) | Pedro Palotti Natália Koga Isabella Goellner Noëlle Silva |
| DOI | DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap13 |

| | |
|--------------------------|--|
| Título do livro | REFORMAS DO ESTADO NO BRASIL TRAJETÓRIAS, INOVAÇÕES E DESAFIOS |
| Organizadores(as) | Pedro Luiz Costa Cavalcante Mauro Santos Silva |
| Volume | 1 |
| Série | Reformas do Estado |
| Cidade | Rio de Janeiro |
| Editora | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) |
| Ano | 2020 |
| Edição | 1ª |
| ISBN | 978-65-5635-012-7 |
| DOI | DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7 |

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

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 PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MAIS BEM INFORMADAS NO EXECUTIVO FEDERAL E O PDRAE: UM OLHAR SOBRE ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS E SUAS COMPETÊNCIAS¹

Pedro Palotti²
Natália Koga³
Isabella Goellner⁴
Noëlle Silva⁵

1 INTRODUÇÃO

A constituição de políticas públicas mais efetivas e bem orientadas quanto à sua concepção e execução foi um dos objetivos das reformas administrativas de cunho gerencialista durante os anos 1980 e 1990. A ideia de políticas públicas baseadas em evidências foi o mote utilizado por diversos governos que se reformavam com o intuito de ampliar medidas direcionadas para maior *accountability* e eficiência no uso de recursos públicos (Willets, 1987; Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010).

No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) constitui o marco teórico ou *white paper* direcionado à formalização da reforma administrativa em âmbito nacional. Duas observações podem ser feitas a respeito do documento quanto à introdução de mecanismos de produção de conhecimento para a administração pública brasileira. A primeira refere-se à ausência de referências ao conceito de evidência, entendido como subsídio para a tomada de decisões. Isso aponta para um descompasso entre a concepção brasileira e seus congêneres internacionais nesse aspecto.

A segunda observação remete a diversas menções à ideia de avaliação. No entendimento de Ramos e Schabbach (2012), a avaliação pode ser considerada uma atividade estratégica no desenvolvimento de políticas públicas. Seu papel é o de, por um lado, propiciar um entendimento mais efetivo do funcionamento das cadeias causais envolvidas no funcionamento de qualquer

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7cap13>

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

3. EPPGG na Diest/Ipea.

4. Pesquisadora assistente III na Diest/Ipea.

5. Pesquisadora assistente na Diest/Ipea.

intervenção governamental. Assim, a avaliação destina-se ao melhor desempenho da máquina pública. Por outro lado, a avaliação cumpre a perspectiva de ser um instrumento para a tomada de decisões e o controle dos gastos governamentais, criando condições para uma melhor *accountability*. Ambas as perspectivas apontam para sua utilização como fonte de conhecimento diretamente disponível aos técnicos e gestores de uma política, com ganhos indiretos para a sociedade como um todo.

A concepção de avaliação presente no PDRAE aparece inicialmente na própria justificativa da reforma, que é em parte fruto de estudos desenvolvidos durante o governo de transição. Há ainda referências à necessidade de avaliação de desempenho, avaliação institucional e de projetos, e a perspectiva de avaliação que possa se combinar à participação social. Esta proposta se justifica, portanto, como um esforço descritivo de responder à seguinte pergunta: como se desenvolveram, após o PDRAE, estruturas formais com competências direcionadas à produção e mobilização de subsídios para a tomada de decisão nas políticas públicas no Brasil?

O texto está dividido em quatro seções, além desta introdução. A seção a seguir trata da discussão teórica relacionada à capacidade de produção de políticas públicas – *policy capacity* – e ao processo decisório, destacando o papel exercido pelas *policy units*. Contextualiza ainda o debate sobre avaliação de políticas públicas e sua relação com a reforma do Estado. A terceira seção trata dos procedimentos metodológicos utilizados para a pesquisa. A quarta apresenta a análise dos dados, e a e última seção desenvolve as considerações finais.

2 COMO PRODUZIR POLÍTICAS PÚBLICAS MELHORES? ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS, SUAS COMPETÊNCIAS E A PRODUÇÃO DE INFORMAÇÃO PARA A TOMADA DE DECISÃO

A literatura internacional contemporânea sobre políticas públicas tem proposto, ao debater a atuação estatal, a questão da capacidade para a produção de políticas públicas, a chamada *policy capacity*. Refletindo os desenvolvimentos da própria formação do campo de análise de políticas públicas, a *policy capacity* traz em sua gênese a ideia de habilidades e recursos formados e acumulados no aparato estatal para “mapear o ambiente e definir direções estratégicas” (Howlett e Lindquist, 2004), “realizar escolhas estratégicas” (Painter e Pierre, 2005) e, assim, desempenhar de forma efetiva as funções de políticas públicas (Wu, Ramesh e Howllet, 2015).

Em que pesem as limitações da aplicação do conceito de capacidades,⁶ o debate em torno das *policy capacities* traz dois elementos que merecem destaque para esta análise das estruturas estatais.

O primeiro deles diz respeito à dimensão analítica como uma das ênfases entre as funções de políticas públicas. Isto é, argumenta-se que a ação efetiva do Estado demanda a capacidade de perceber seu contexto de atuação, de extrair, processar e analisar informações, dados e evidências relevantes para o enfrentamento dos problemas públicos (Wu, Ramesh e Howllet, 2015). Nesse sentido, o Estado capaz de produzir políticas públicas necessitaria, entre seus principais recursos, de servidores com habilidades analíticas, assim como de mecanismos e processos que formem sistemas coordenados de análise de dados e evidências para apoiar a tomada de decisões nas políticas públicas (Pattyn e Brans, 2015). Observar as estruturas organizacionais existentes nas diferentes gestões permite observar as flutuações da capacidade analítica estatal brasileira ao longo do tempo.

O segundo elemento seria um desdobramento do primeiro no contexto mais recente de ênfase dada, especialmente em países anglo-saxões, aos argumentos do movimento das políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs) elaborados em grande medida a partir da experiência da medicina baseada em evidências (MBE) (Pinheiro, 2020). O movimento das PPBEs sustenta a relevância em se considerar não apenas o conhecimento técnico e científico produzido sobre e nas políticas públicas, mas passa a dar ênfase à incorporação de evidências científicas produzidas de forma rigorosa e sistemática no processo de tomada de decisões das políticas públicas. A partir da prospecção, sistematização e disseminação das evidências sobre *o que funciona*, seria possível reduzir o espaço da intuição na tomada de decisão e alcançar melhores resultados de políticas públicas com base no conhecimento já produzido sobre a questão colocada (Davies, Nutley e Smith, 2000).

A visão das PPBEs ganha maior força prática com os desenvolvimentos do campo de avaliação de políticas públicas, uma vez que a partir da diversificação e sofisticação de métodos e abordagens teórico-analíticas também passa a ser possível produzir diferentes tipos e níveis de evidências a depender dos tipos de problema a ser atacados. Permite-se, assim, trazer a noção de hierarquia da robustez das evidências, na qual a revisão sistemática de experimentos aleatórios controlados estaria no topo da cadeia.

Não obstante o crescente interesse pela abordagem das PPBEs (Oliver *et al.*, 2014), diversas críticas também são levantadas na literatura por autores que questionam – como a aplicabilidade de tal abordagem em condições de

6. Diferentes trabalhos apontam as dificuldades de operacionalização do conceito, tais como a sua latência, que traz desafios de mensuração, assim como problemas de circularidade, uma vez que o conceito pode ser interpretado como recurso ou resultado, a depender das demais variáveis envolvidas (Gomide, Pereira e Machado, 2017).

ausência ou pouca disponibilidade de evidências; ou os limites da capacidade analítica dos atores que geram vieses de seleção e interpretação das evidências (Parkhurst, 2017); ou, ainda, os limites da própria racionalidade em contextos decisórios complexos, suscetíveis a múltiplas influências, como os característicos das políticas públicas (Cairney, 2017).

A própria definição do que se entende por evidência – e especificamente como evidência científica – é extensa, complexa e aponta para múltiplas possibilidades de entendimento. A multiplicidade é de natureza epistemológica (diferentes concepções sobre a origem, os tipos e os critérios de validade do conhecimento), metodológica (técnicas qualitativas, quantitativas, revisões sistemáticas, multimétodo) e linguísticas (concepção compartilhada em determinada comunidade). Partindo desse cenário, definições operacionalizáveis ao contexto de estudo são necessárias (Pinheiro, 2020).

Tal debate crescente em torno das PPBEs torna ainda mais relevante compreender como e a partir de que condições tem se desempenhado a função analítica das políticas públicas ao longo das mudanças de governo no Brasil, entendida tal função como a de prospectar, gerar e mobilizar conhecimento para a tomada de decisão. Vale destacar que tal função é exercida não apenas a partir da oferta de capacidades analíticas por parte de profissionais e estruturas capazes de disponibilizar dados de qualidade, mas a partir de sua interação com a demanda por estudos, pesquisas e evidências no processo de produção das políticas públicas (Howlett, 2015).

De fato, pesquisas internacionais têm se dedicado a trazer subsídios empíricos para explorar a capacidade analítica do Estado e o uso de evidências no contexto de produção de políticas públicas em diversos países. Várias dessas pesquisas partem de abordagens exploratórias para levantar desde o entendimento dos burocratas e dos *stakeholders* das políticas públicas sobre o que seriam consideradas e como seriam hierarquizadas as fontes de evidências até os tipos de usos, obstáculos e facilitadores para sua utilização (Amara, Ouimet e Landry, 2004; Oliver *et al.*, 2014; Cherney *et al.*, 2015; Newman, Cherney e Head, 2016; Veselý, Ochrana e Nekola, 2018). Tal conjunto de pesquisas tem contribuído para aclarar não apenas a permeabilidade do conhecimento científico no processo de produção das políticas públicas, mas também os condicionantes da função analítica do Estado.

Uma dimensão destacada por esses estudos seria a análise da capacidade organizacional analítica, isto é, dos recursos, processos e instrumentos existentes nas organizações públicas que permitiriam captar, processar, analisar e disseminar dados e informações, além de coordenar todos esses processos dentro do aparato estatal. Tal capacidade no nível organizacional também envolve aspectos da cultura organizacional que incentivariam ou inibiriam a utilização de evidências no processo de tomada de decisão.

Em relação a esse contexto, cabe destacar que o conceito a ser delineado deve atender à compreensão e à identificação de competências e funções organizacionais no âmbito da administração pública federal brasileira. O conceito deve ser suficientemente abrangente para observar unidades organizacionais que possam produzir ou intermediar a produção de conhecimento científico. Uma definição mais abrangente sobre evidência justifica-se também em decorrência da literatura especializada acerca da capacidade analítica para a produção de políticas públicas (Wu, Ramesh e Howlett, 2015; Veselý, Ochrana e Nekola, 2018) e que discute o uso de evidências no processo decisório (Newman, Cherney e Head, 2016).

Desse modo, evidência pode ser associada à produção sistematizada de informações para subsidiar o processo decisório. Nessa concepção mais ampla do conceito, podem ser incluídos estudos científicos produzidos por universidades e instituições de pesquisa ou comissionados por unidades administrativas governamentais, além de dados de monitoramento da execução de programas e projetos governamentais e avaliações decorrentes.

2.1 Estruturas especializadas de assessoramento e processamento de decisões: *policy unit* e congêneres

O funcionamento de governos necessita da utilização de instâncias especializadas de processamento de problemas públicos. Organizações especializam-se em campos temáticos específicos e são compostas, por sua vez, de unidades especializadas em busca de ganhos de produtividade. A despeito de perdas em relação à coordenação governamental, a especialização é uma constante da atuação governamental (Bouckaert, Peters e Verhoest, 2010; Peters, 2018).

A existência de unidades organizacionais dedicadas à produção, à confecção e ao mapeamento de informações que sirvam de subsídio à tomada de decisões pode propiciar resultados positivos para o funcionamento de governos. Os administradores públicos, em relação aos dados administrativos, muitas vezes “atestam a necessidade de uma unidade analítica central nos seus ministérios, onde as ‘demandas por conhecimento’ poderiam ser atendidas sem o esforço de Sísifo de encontrar e recolher os dados de todas as unidades administrativas” (Veselý, Ochrana e Nekola, 2018, p. 230). Conhecer as estruturas organizacionais dedicadas a funções analíticas de governo parece ser um elemento importante para a compreensão do funcionamento de governos.

Uma das primeiras menções a estruturas dedicadas à produção de informação para o processo de tomada de decisão é a experiência do Reino Unido com as *policy units*. Sua origem remonta à década de 1970, quando houve a ascensão de governos conservadores que pretendiam reformular a estrutura de gestão da máquina pública, de forma análoga a mudanças em curso em grandes organizações privadas (Fleischer, 2008).

O modelo inicialmente implementado desse tipo de unidade administrativa esteve centrado na produção de informações que pudessem contribuir com o processo decisório do gabinete do primeiro-ministro. Segundo Fleischer (2008), esse momento inicial de funcionamento foi marcado pela necessidade de se aperfeiçoar a capacidade analítica no centro de governo⁷ e de se ampliar a capacidade de coordenação governamental. Dessa forma, a articulação com os ministérios setoriais foi fundamental para possibilitar o alcance desses dois objetivos principais de funcionamento da *policy unit*.

Ao analisar os anos iniciais de funcionamento dessa experiência britânica, Willetts (1987) destaca a existência de sete funções práticas ou operacionais que seriam constitutivas do funcionamento da *policy unit*. Em primeiro lugar, devem se constituir como um pequeno, mas potente e criativo, *think tank*. A ideia subjacente é a de um espaço de produção criativa de novas políticas ou que crie a possibilidade de novos enquadramentos de questões centrais na atuação governamental.

Em segundo, devem cumprir uma função predominante de conselheiros ou assessores. Esse papel é complementar ao primeiro, ao assegurar que as decisões considerem as opções à disposição, sua economicidade, o grau de intervenção, o uso de evidências científicas e a coleta de dados ou fatos relevantes.

A terceira função das *policy units* deve se voltar para a etapa de implementação das políticas públicas. Nesse caso, deve se tornar uma via de mão dupla, encorajando o atingimento de metas acordadas e dando *feedback* do atingimento de metas para o chefe do Executivo.

A quarta função é a de levantar questões de políticas públicas que, de outro modo, poderiam passar despercebidas do centro de governo. A especialização pode levar a relatórios e visões de políticas públicas parciais, que ignoram interesses e fatos identificados em outros setores governamentais.

Nessa mesma linha, a quinta função concerne ao assessoramento dos ministros setoriais que estão trazendo questões para decisão. Dar informações sobre o contexto do centro de governo pode facilitar a integração governamental, sem “comprometer a lealdade com relação ao primeiro-ministro” (Willetts, 1987, p. 451, tradução nossa). Assim, essas funções estão interconectadas, centradas na produção da coordenação governamental.

A sexta função concerne à necessidade de os relatórios e conselhos departamentais serem menos genéricos. A *policy unit*, para cumprir sua função de assessoramento, deve, portanto, procurar obter perspectivas de fora do governo,

7. A ênfase no caráter “científico” da iniciativa pode ser atestada pela indicação de um cientista – e não de um economista ou de um burocrata de carreira – como o primeiro diretor da *policy unit* britânica, então chamada de Central Policy Review Staff (CPRS) (Fleischer, 2006).

com atores externos envolvidos no dia a dia da política pública sob análise do chefe do Executivo.

Aprofundando esse caráter relacional, a última função seria a de produzir pontes entre o centro de governo e as ideias presentes em espaços produtores de conhecimento e em geral com pouca ou nenhuma articulação com os tomadores de decisão governamentais, como universidades e centros de pesquisa. A proximidade dessa unidade administrativa com o tomador de decisão mais relevante do governo deveria possibilitar que ideias inovadoras ou incomuns possam ser expressadas com menor constrangimento.

Da experiência britânica inicial, outros países estruturaram unidades administrativas de assessoramento semelhantes (Fleischer, 2008; Brown, Bezo e Nanivska, 2013; Howlett, 2019). O tipo de atuação das *policy units*, seu alcance e os resultados efetivamente produzidos podem variar conforme um conjunto de dimensões, em particular com relação ao número e ao formato dos atores com poder de veto, ao tipo de relação entre Legislativo e Executivo e à cultura jurídico-administrativa dos países. Conforme argumenta Fleischer (2008), a depender desses fatores, essas unidades organizacionais podem se apresentar como potentes instrumentos de assessoramento para o chefe do Executivo, caso do Reino Unido, ou se mostrar aparentemente irrelevantes para o funcionamento do gabinete, caso da Alemanha.

Além da abrangência de funções e da variação da efetividade dessa estrutura administrativa em diferentes contextos político-administrativos, cabe discutir criticamente alguns pressupostos assumidos por parte da literatura que tratou desse fenômeno. O primeiro deles foi a ênfase na atuação do centro de governo. É natural observar que as *policy units* cumprem o papel de estruturar essa área em diversas experiências governamentais. A própria definição de centro de governo, embora polissêmica (Cavalcante, 2018), remete à necessidade de fortalecimento da coordenação governamental para lidar com problemas de política pública cada vez mais transversais e complexos (Alessandro, Lafuente e Santiso, 2013). Ocorre, no entanto, que mesmo setores especializados de políticas públicas, como no caso da saúde, têm recorrido a unidades administrativas especializadas para a síntese de conhecimento aplicado relevante para o processo decisório (Emmerson *et al.*, 2004; Roos, 1999). Mesmo fora do centro de governo essas estruturas podem se mostrar relevantes.

O segundo ponto que merece atenção é o pressuposto muitas vezes irrealista em parte da literatura sobre *policy unit* de que os ministérios setoriais fazem uso de evidências científicas na identificação e no processamento de problemas públicos. Conforme argumentado por Veselý, Ochrana e Nekola (2018) ao investigar a atuação dos burocratas em diferentes setores e níveis de governo, a utilização de evidências não pode ser dada como certa. Decorrem daí dois desdobramentos: *i)* as *policy units* no centro de governo provavelmente não se limitarão a contrapor ou diversificar os

interesses e pontos de vista dos envolvidos na tomada de decisão (o aspecto da produção de dados governamentais pode ser crucial); e *ii*) é possível e, por vezes, desejável que unidades administrativas dessa natureza estejam operando nos ministérios setoriais, funcionando como mecanismos de produção e captação de evidências para subsidiar o processo decisório.

Por fim, o terceiro aspecto a ser discutido diz respeito à ausência ou à pouca frequência em que são feitas menções à importância da produção e utilização de avaliações de políticas públicas. Em parte, como consequência dos aspectos observados anteriormente – a ênfase no centro de governo e o otimismo de dar como certo o uso de evidências nas políticas setoriais –, a literatura sobre *policy unit* menciona a necessidade de coordenação e monitoramento governamentais e a centralidade de articulação com atores externos ao governo, como universidades e centros de pesquisa, sem tratar com maior cuidado da avaliação das políticas públicas. A função de avaliação é particularmente relevante para a produção de planejamento governamental em contextos de produção incipiente de dados ou em que há uma predominância de cultura administrativa autoritária (Ramos e Schabbach, 2012).

Esta subseção pretendeu apresentar a discussão sobre unidades administrativas dedicadas ao assessoramento e à produção de informações relevantes para a atuação governamental, tomando-se a literatura da área a partir de uma perspectiva crítica. A subseção seguinte se aprofundará em relação à contextualização desse debate no âmbito do PDRAE e seus desdobramentos posteriores.

2.2 Avaliação e monitoramento como novas funções da ação estatal: conceito e origens no caso brasileiro recente

Os desenvolvimentos dos mecanismos de processos decisórios no Brasil foram permeados por diversas críticas ao modelo burocrático de administração. No caso brasileiro, pode-se dizer, portanto, que se partiu do nível do acompanhamento e monitoramento de atividades, projetos e programas – compreendido como atividade gerencial interna do aparato estatal (Ramos e Schabbach, 2012) – para desenvolver, a partir das décadas de 1980 e 1990, avaliações de políticas públicas.

Assim, conceitualmente, pode-se distinguir entre o papel pretendido pelas avaliações e quem as realiza (Worthen, Sanders e Fitzpatrick, 2004). Uma distinção inicial quanto ao papel remete à contraposição entre avaliação formativa e somativa. A primeira dá a dimensão de subsídios gerenciais produzidos ao longo da implementação de qualquer intervenção governamental, no intuito de produzir *feedbacks* imediatos para a tomada de decisões. A segunda aponta para a necessidade de se produzirem análises valorativas de mérito de intervenções governamentais, remetendo aos resultados e impactos.

Quanto à autoria, a avaliação pode ser interna ou externa. As avaliações internas se utilizam de equipe e de recursos próprios da organização responsável pela implementação do programa, ao passo que a avaliação externa envolve colaboradores e especialistas de fora, contratados ou não pela organização executora.

Na concepção de Worthen, Sanders e Fitzpatrick (2004), essas distinções são principalmente para fins didáticos, pois de fato pode haver uma combinação entre avaliações internas e externas, assim como avaliações formativas muitas vezes são necessárias e dialogam diretamente com a produção de avaliações somativas. Cabe considerar ainda a possibilidade de mobilização de múltiplos métodos na produção de avaliações. Técnicas quantitativas objetivam produzir mensurações diretas da magnitude do impacto, ao passo que técnicas qualitativas visam em geral compreender em profundidade os efeitos da intervenção. Assim, “enquanto uma busca o geral ou o ‘efeito médio’, a outra busca o que é específico e como o padrão de significação dos atores faz com que a percepção desse efeito seja bem diferente de um indivíduo para outro” (Batista e Domingos, 2017, p. 14).

De forma mais ampla, como defendido por Melo (1999) e Faria (2005), a prática de avaliação de políticas públicas na América Latina institucionalizou-se no mesmo período, sob forte influência do movimento da *new public management* e de indução externa de organismos multilaterais de financiamento. Portanto, dentro de uma lógica focada na contenção e realocação de recursos públicos, melhoria da eficiência e da produtividade e maximização da transparência da gestão pública (Melo, 1998).

No Brasil, a formação de um esforço coletivo e integrado em prol da avaliação e do monitoramento de políticas públicas remonta a uma confluência de fatores econômicos, políticos e sociais (Borges *et al.*, 2011). Cabe destacar inicialmente a superação de um cenário de hiperinflação e de desorganização das contas públicas levada a cabo desde a redemocratização do país e consolidada nos anos 1990. A superação dessa crise herdada do período ditatorial permitiu alongar o horizonte de atuação governamental, que poderia passar a englobar uma perspectiva mais abrangente.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988), por sua vez, instituiu um conjunto de normativos que obrigava a priorização de instrumentos de planejamento governamental cuja execução deveria se pautar por informação de qualidade sobre o desempenho governamental. No âmbito federal, o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão se estruturou para executar o acompanhamento das políticas governamentais de maneira abrangente. Modernização similar ocorreu em alguns ministérios setoriais, como o então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que criou uma secretaria específica para monitorar e avaliar suas políticas. Os órgãos de controle interno e externo também se reorganizaram para uma atuação menos procedimental e mais focada na produção de resultados e na avaliação das políticas públicas federais.

No âmbito da sociedade civil, um conjunto de organizações não governamentais e de fundações filantrópicas, em parte com financiamento empresarial, foi se organizando a fim de promover avaliações e prototipação de novas soluções para o funcionamento de governos. Em geral, essas instituições especializaram-se em algum setor ou área de política pública (educação, saúde, transparência pública etc.), interagindo ora com governos, em particular os subnacionais, ora com agências multilaterais e internacionais (Borges *et al.*, 2011).

No Brasil, portanto, esse movimento incorporou a criação de novas estruturas e atribuições para o exercício da função de governo, redimensionado pela organização de uma sociedade em ambiente político-institucional democrático e que superava uma profunda crise econômica. Houve nessa trajetória, entretanto, um marco institucional de priorização de uma reforma do Estado que merece ser analisado em detalhes, para que se tenha uma dimensão do papel desempenhado pela avaliação e de outras estratégias para melhoria da gestão governamental por meio da produção de conhecimento. É essa discussão que será feita na próxima subseção.

2.3 Sentidos da produção de informações para subsidiar o processo decisório: contextualizando o debate da reforma do Estado

Em paralelo ao movimento da *new public management* e com o foco característico em resultados, desenvolveu-se o processo de reforma do Estado brasileiro, que levou à tentativa de adoção do modelo gerencial, com foco na gestão e não necessariamente em efetividade de políticas e avaliação de políticas.

Na tabela 1, evidencia-se brevemente essa questão a partir de uma descrição de termos-chaves presentes no argumento das PPBEs, buscados no documento do PDRAE.

TABELA 1
Frequência e porcentagem de radicais-chave¹ encontrados no PDRAE

| Palavras/conceitos | Quantidade | % |
|--------------------|------------|------------|
| Avaliação | 26 | 48 |
| Informação | 18 | 33 |
| Acompanhamento | 4 | 7 |
| Pesquisa | 4 | 7 |
| Estudo | 2 | 4 |
| Monitoramento | 0 | 0 |
| Evidências | 0 | 0 |
| Total | 54 | 100 |

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ O termo radical-chave se refere à necessidade de em mineração de dados se utilizarem radicais e não a palavra em si. Mais adiante explicamos essa metodologia de busca de palavras e a justificamos. Para mais detalhes, ver Xavier, Silva e Gomes (2013).

O termo/conceito de maior frequência é dado a partir da busca do radical de avaliação. No documento, o termo caracteriza-se, de modo geral, por colocações de ações que pretendem avaliar o próprio aparelho do Estado a fim de desenvolver uma forma “permanente de avaliação do setor público brasileiro” (Brasil, 1995, p. 25). Ressalta-se, ainda, que a avaliação deve ser sistemática e focada principalmente no exercício da ação pública – dos servidores públicos ou das organizações sociais a cargo da execução dos programas governamentais, a partir da construção de indicadores de desempenho. Em menor monta, o PDRAE destaca também a necessidade de produzir avaliações da própria estrutura organizacional do Poder Executivo federal e da capacitação da força de trabalho. O segundo termo mais frequente no documento é informação. O documento utiliza o termo a partir da ideia de criação e compartilhamentos de informações a partir de sistemas com o objetivo de desenvolver novos mecanismos de gestão do aparelho do Estado. Desse modo, faz-se “necessário um projeto que permita a interligação e o redirecionamento estratégico dos diversos sistemas de informação, de forma a incorporar os novos conceitos de gestão do aparelho do Estado” (Brasil, 1995, p. 67).

De modo secundário, termos como acompanhamento e pesquisa aparecem no documento. O radical de acompanhar aparece no PDRAE em sentidos como “acompanhar e avaliar os projetos da reforma” (Brasil, 1995, p. 68). O termo pesquisa ora se refere a fontes de dados do próprio documento, casos descartados da contagem, ora se referem a atividades, como a pesquisa científica, que devem ser subsidiadas pelo Estado, mas realizadas de modo descentralizado.

Neste plano, entretanto, salientaremos um outro processo tão importante quanto, e que entretanto não está tão claro: a descentralização para o setor público não estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica. Chamaremos a esse processo de “publicização” (Brasil, 1995, p. 42).

Ademais, termos como estudos, evidências e monitoramento não aparecem ao longo do documento. A não utilização desses termos não corresponde à ausência desses conceitos na atuação pública. Por um lado, pode significar a existência de substitutos que cumpriam uma função semelhante, como o paralelo entre “acompanhamento/monitoramento” e “avaliação/evidência”. Ou seja, de algum modo, por meio da mobilização de outras terminologias, há indicação da pertinência dessas funções. Por outro lado, a ausência de menções aponta para um baixo protagonismo da vertente de monitoramento da onda de monitoramento e avaliação (M&A) e praticamente a inexistência do movimento de PPBEs no contexto da reforma.

Mudanças têm ocorrido ao longo das últimas décadas – como o próprio advento do movimento da PPBE –, que podem ter gerado, por sua vez, modificações tanto no âmbito da oferta como no da demanda por evidências e avaliações de políticas públicas. Tais mudanças merecem ser exploradas com mais profundidade.

3 MÉTODO DE PESQUISA E DADOS RECOLHIDOS

A pesquisa tem natureza descritiva-exploratória. A natureza metodológica da pesquisa é qualitativa e envolve análise documental com foco na busca por palavras-chave que integram a proposta de estudo. A principal fonte utilizada foi a base de dados produzida pela equipe da Diest/Ipea, que contém o histórico dos formatos organizacionais do Poder Executivo federal no período 1990-2018. Tal base foi criada a partir da consolidação de informações retiradas de leis e decretos que fazem referência à formação final dos ministérios e órgãos superiores da Presidência da República de cada mandato – Fernando Collor de Mello; Itamar Franco; Fernando Henrique Cardoso (FHC); Luiz Inácio Lula da Silva; Dilma Rousseff; e Michel Temer. As principais categorias presentes na base de dados são, resumidamente: governo; ministério; decreto/lei ano; denominação do órgão/entidade; natureza jurídica do órgão; e nível na estrutura jurídica. Para a base de competências, o modelo é o mesmo – a diferença reside na categoria competências/atribuições dos ministérios e das entidades vinculadas.

A partir desses dados, uma nova base foi gerada reunindo os termos que são objeto principal na análise deste texto. As principais categorias utilizadas foram: governo; ministério; decreto/lei ano; denominação do órgão/entidade. Houve a criação de duas categorias que não estavam presentes na base de referência: termo e classificação por administração direta e indireta. O quadro 1 ilustra como os dados foram organizados para a análise.

No final, foram geradas três bases de dados. A representada pelo quadro 1 compreende a estrutura dos ministérios, contendo os órgãos da administração direta e indireta. Os dados com as competências dos ministérios foram separados em duas bases – uma para a administração direta e outra contendo as entidades vinculadas, todas seguindo a mesma classificação apresentada. A análise permitiu observar em que medida os órgãos públicos utilizam evidências para a avaliação de políticas públicas, observando como esse termo aparece na estrutura e nas competências dos ministérios. Possibilitou, ainda, comparar as gestões e compreender como a função analítica do Estado se comportou historicamente.

QUADRO 1
Modelo da base de dados dos termos

| Governo | Termo | Ministério | Decreto/lei | Denominação de órgão/entidade | Classificação |
|---------|----------------|--|------------------------|---|------------------------|
| Collor | Acompanhamento | Ministério da Justiça | Decreto nº 1/1991 | Departamento de Estudos e Acompanhamento Legislativo | Administração direta |
| Collor | Informação | Ministério da Marinha | Decreto nº 62.860/1968 | Centro de Informações da Marinha | Administração direta |
| Collor | Informação | Ministério do Exército | Decreto nº 93.188/1986 | Centro de Informações do Exército (CIE) | Administração direta |
| Collor | Informação | Ministério do Trabalho e da Administração | Decreto nº 509/1992 | Departamento de Administração dos Recursos de Informação e Informática | Administração direta |
| Collor | Avaliação | Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento | Decreto nº 80/1991 | Departamento Nacional de Planejamento e Avaliação | Administração direta |
| Collor | Avaliação | Secretaria de Desenvolvimento Regional da Presidência da República | Decreto nº 79/1991 | Departamento de Planejamento e Avaliação | Administração direta |
| Collor | Avaliação | Secretaria dos Desportos da Presidência da República | Decreto nº 99.605/1990 | Assessoria de Planejamento e Avaliação | Administração direta |
| Collor | Pesquisa | Ministério de Minas e Energia | - | Empresa Concessionária para Pesquisa e Lavra dos Recursos e Jazidas de Minerais Garimpáveis | Administração indireta |
| Collor | Pesquisa | Ministério da Marinha | Decreto nº 62.860/1968 | Instituto de Pesquisas da Marinha (IPQM) | Administração direta |
| Collor | Pesquisa | Ministério de Minas e Energia | Decreto nº 507/1992 | Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais | Administração indireta |
| Collor | Pesquisa | Ministério do Exército | Decreto nº 93.188/1986 | Departamento de Ensino e Pesquisa (DEP) | Administração direta |
| Collor | Pesquisa | Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República | Decreto nº 339/1991 | Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para a Segurança das Comunicações | Administração direta |
| Collor | Pesquisa | Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência da República | Decreto nº 99.618/1990 | Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) | Administração direta |
| Collor | Pesquisa | Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência da República | Decreto nº 99.618/1990 | Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa) | Administração direta |
| Collor | Estudo | Ministério da Ação Social | Decreto nº 99.916/1990 | Departamento de Estudos e Desenvolvimento | Administração direta |
| Collor | Estudo | Ministério da Justiça | Decreto nº 11/1991 | Departamento de Estudos e Acompanhamento Legislativo | Administração direta |
| Collor | Estudo | Ministério das Relações Exteriores | Decreto nº 99.578/1990 | Comissão de Estudos de História Diplomática | Administração direta |
| Collor | Estudo | Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência da República | Decreto nº 99.618/1990 | Financiadora de Estudos e Projetos | Administração indireta |
| Itamar | Acompanhamento | Casa Civil da Presidência da República | Decreto nº 820/1993 | Subchefia para Acompanhamento de Ação Governamental | Administração direta |
| Itamar | Informação | Ministério da Cultura | Decreto nº 959/1993 | Secretaria de Informações, Estudos e Planejamento | Administração direta |

Fonte: Base de dados dos formatos jurídicos organizacionais, 2019.

3.1 Busca/mineração sistemática nas bases de dados de estruturas e competências

A busca/mineração⁸ nas bases de dados selecionadas visa encontrar ocorrências de radicais das palavras-chave, isto é, da função analítica que envolve o uso de evidências em políticas públicas. A escolha dos termos se deu de forma a permitir a identificação das estruturas e competências mais relacionadas a essa função. As palavras escolhidas foram: monitoramento; avaliação/(ões); informação/(ões); evidência ou pesquisa; acompanhamento; e estudo.

Para tanto, os termos não foram buscados em sua forma completa. Os radicais foram buscados de modo a ampliar a busca e não excluir palavras correlatas aos termos em que é mudada somente a sua desinência. Foram então minerados os radicais “monitor”, “aval”, “inform”, “evid”, “pesqu”, “acompanh” e “estud”. Esse procedimento se justifica metodologicamente por pesquisas de mineração de dados que selecionam os radicais para um melhor resultado.

Algoritmos de radicalização, ou, como conhecido do inglês, *stemmer*, têm um papel fundamental na descoberta do conhecimento através de informação não estruturada. A principal função deste processo é permitir o mapeamento de palavras que sejam semântica e morfologicamente relacionadas, desta forma, podendo agrupar maior quantidade de palavra que tenham o mesmo sentido através de seu radical. Um exemplo pode ser analisado observando o conjunto de palavras: {prática, praticada, praticados, praticando, praticante, praticar, praticaram, praticidade, prático}, onde, apesar de terem características diferentes, reservam um mesmo radical, PRATIC. A radicalização do termo permite a utilização de vocábulos primitivos anteriores às variações, como plurais e inflexões verbais (Porter, 1980 *apud* Xavier, Silva e Gomes, 2013).

A busca pelos termos foi desenvolvida a partir de uma programação em R na base de dados em que foram retornadas as frequências de cada radical. Posteriormente, um par de pesquisadoras conferiu manualmente cada termo encontrado e sua conexão e relação com os reais conceitos de monitoramento, avaliação, informação, evidência, pesquisa, acompanhamento e estudo no qual foi realizada a primeira limpeza dos dados. Vale destacar que foi feita uma segunda conferência pelo par de pesquisadoras e mais uma limpeza por um pesquisador e uma pesquisadora nos dados encontrados em relação aos resultados dos radicais “inform” e “pesqu”, uma vez que alguns resultados encontrados com relação a esses radicais em específico não continham nexos sintático/conceitual com as palavras de pesquisa e informação trabalhadas a partir da literatura e dos conceitos sobre evidências.⁹ Ou seja, para toda a busca foi realizada uma mineração programada

8. Mineração da informação é a área de pesquisa de sistemas de informação utilizada para navegar, organizar e descobrir informações em documentos textuais, podendo ainda ser considerada uma expansão da mineração de dados (Aranha e Passos, 2006 *apud* Xavier, Silva e Gomes, 2013).

9. Foram retiradas mais especificamente doze citações do termo informa, as quais tinham relação com o sentido de segurança da informação e recursos de informática. Em relação aos termos de pesquisa, foram excluídos da contagem oito deles que tinham relação com pesquisa científica e tecnológica e educação, ensino civil, pesquisas e extensão universitárias.

em R, uma mineração manual conferindo e validando os termos, e mais uma avaliação final dos termos que tiveram reais problemas de ambiguidade.

Partindo para os resultados, podemos vê-los nos quadros 2 e 3, que exemplificam a análise de conteúdo elaborada para cada um dos termos definidos previamente a partir da seção anterior em relação à estrutura organizacional e às competências dos órgãos da administração pública federal, respectivamente. A definição de cada um dos elementos para a inserção final da base de dados foi realizada a partir de um julgamento entre juízes, englobando uma análise em separado de cada um dos termos pesquisados nos nove mandatos presidenciais por ao menos dois pesquisadores. Foram excluídas expressões que não remetessem à produção ou à disseminação de conhecimento sistemático para a tomada de decisão. Esse foi o caso da expressão informação, comumente utilizada para estruturas e competências direcionadas à temática das tecnologias de informação.

A análise empírica possibilitou o mapeamento da evolução da estrutura organizacional da administração pública brasileira e de suas competências ao longo do tempo. Os limites dessa abordagem residem na compreensão restrita aos registros formais em normativos referentes aos títulos e competências. Esses registros empíricos não permitem avaliar se e de que modo diferentes unidades organizacionais funcionaram efetivamente. Entretanto, possibilitará uma compreensão longitudinal de como a administração federal se organizou para lidar com evidências nas produções de políticas públicas.

QUADRO 2

Exemplos dos termos (monitoramento, avaliação, acompanhamento, estudo e informação) nas estruturas dos ministérios por mandato

| Governo | Estruturas dos ministérios |
|----------|---|
| Collor | Secretaria de Ciência e Tecnologia da Presidência da República – financiadora de estudos e projetos |
| Itamar | Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República – Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| FHC I | Ministério da Ciência e Tecnologia – Secretaria de Acompanhamento e Avaliação |
| FHC II | Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República – Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais |
| Lula I | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação |
| Lula II | Ministério da Saúde – Departamento de Monitoramento e Avaliação da Gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) |
| Dilma I | Ministério da Cultura – Diretoria de Estudos e Monitoramento de Políticas Culturais |
| Dilma II | Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – Subsecretaria de Informação e Gestão Estratégica |
| Temer | Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação |

Elaboração dos autores.

Obs.: I – primeiro mandato; II – segundo mandato.

QUADRO 3

Exemplos dos termos (monitoramento, avaliação, acompanhamento, estudo e informação) nas competências dos ministérios por mandato

| Governo | Competências dos ministérios |
|----------|--|
| Collor | Secretaria da Ciência e Tecnologia: acompanhar e avaliar os resultados e divulgar informações sobre ciência e tecnologia ¹ |
| Itamar | A Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação – Art. 4º A Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República [tem como] finalidade (...) assistir ao presidente da República na coordenação do sistema de planejamento e orçamento, formulação de estudos e pesquisas socioeconômicas, elaboração e acompanhamento dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento, do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias anuais, e na supervisão dos sistemas cartográfico e estatístico nacionais ² |
| FHC I | Ministério do Planejamento e Orçamento: elaboração, acompanhamento e avaliação dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento; acompanhamento e avaliação dos gastos públicos federais; fixação das diretrizes, acompanhamento e avaliação dos programas de financiamento de que trata a alínea c do inciso I do art. 159 da Constituição; formulação de diretrizes, avaliação e coordenação das negociações com organismos multilaterais e agências governamentais estrangeiras, relativas a financiamentos de projetos públicos ³ |
| FHC II | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: avaliação dos impactos socioeconômicos das políticas e programas do governo federal e elaboração de estudos especiais para a reformulação de políticas; elaboração, acompanhamento e avaliação do plano plurianual de investimentos e dos orçamentos anuais; formulação de diretrizes, coordenação das negociações, acompanhamento e avaliação dos financiamentos externos de projetos públicos com organismos multilaterais e agências governamentais ⁴ |
| Lula I | Casa Civil: avaliação e monitoramento da ação governamental e dos órgãos e entidades da administração pública federal, em especial das metas e programas prioritários definidos pelo presidente da República ⁵ |
| Lula II | Casa Civil: coordenar o Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para a População em Situação de Rua e auxiliar na implementação à Política Nacional para a População em Situação de Rua, nos termos do Decreto nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009 ⁶ |
| Dilma I | Secretaria-Geral: na criação, implementação, articulação e monitoramento de instrumentos de consulta e participação popular nos órgãos governamentais, de interesse do Poder Executivo ⁷ |
| Dilma II | Secretaria de Políticas para Mulheres: compete à Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República a coordenação, implementação, monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres em todo o território nacional ⁸ |
| Temer | Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão: realização de estudos e pesquisas para acompanhamento da conjuntura socioeconômica e gestão dos sistemas cartográficos e estatísticos nacionais; elaboração, acompanhamento e avaliação do Plano Plurianual de investimentos e dos orçamentos anuais; formulação de diretrizes, coordenação das negociações e acompanhamento e avaliação dos financiamentos externos de projetos públicos com organismos multilaterais e agências governamentais ⁹ |

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Disponível em: <<https://bit.ly/3fcUmGR>>.

² Disponível em: <<https://bit.ly/2KlxFFh>>.

³ Disponível em: <<https://bit.ly/3faSkHg>>.

⁴ Disponível em: <<https://bit.ly/38VikMe>>.

⁵ Disponível em: <<https://bit.ly/36JT42x>>.

⁶ Disponível em: <<https://bit.ly/38OKt18>>.

⁷ Disponível em: <<https://bit.ly/3nD07Pk>>.

⁸ Disponível em: <<https://bit.ly/2KjJgVo>>.

⁹ Disponível em: <<https://bit.ly/3fdpR3y>>.

4 A EVOLUÇÃO DAS ESTRUTURAS E COMPETÊNCIAS PARA A PRODUÇÃO DE INFORMAÇÃO DO EXECUTIVO FEDERAL

Antes de dar início à apresentação dos resultados, são necessárias algumas ponderações. Os dados estão desagregados por duas categorias: administração direta e indireta, tanto para a estrutura como para as competências. De forma resumida,

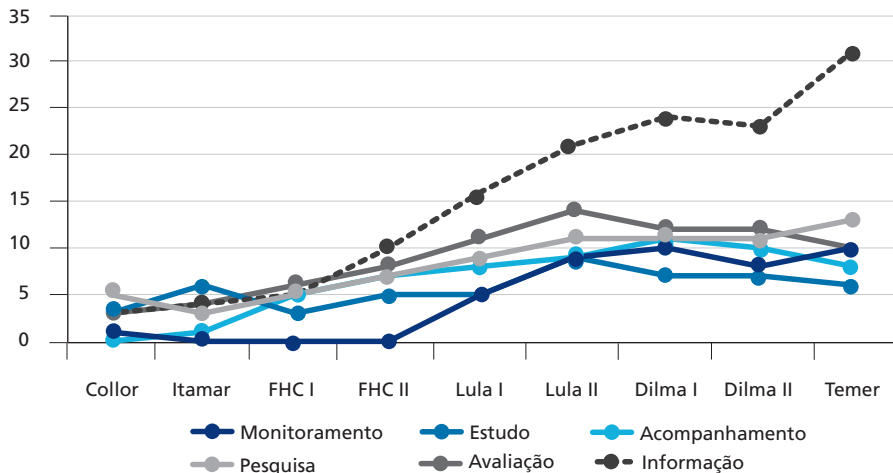
a base de dados utilizada na pesquisa apresenta a estrutura e as competências dos ministérios por mandato (1990-2017). Os dados sobre a estrutura contemplam a organização interna de cada ministério, suas secretarias, diretorias e entidades vinculadas. Para as competências, a coleta realizada apresenta as funções de cada um dos ministérios e também das entidades vinculadas. No entanto, não contempla as funções dos órgãos que compõem a estrutura interna dos ministérios.

Os gráficos a seguir mostram a trajetória da incidência dos termos na estrutura interna dos ministérios, ou seja, da administração direta e a trajetória para a administração indireta, representada pelas entidades vinculadas. Nessa análise, integram tais entidades as autarquias, empresas públicas e fundações públicas de direito público. Foram consideradas ainda as empresas concessionárias, permissionárias ou autorizadas de serviço público.

No gráfico 1, que exibe a incidência dos termos nos órgãos da administração direta, o termo informação apresenta uma trajetória crescente a partir de FHC, com uma curva mais acentuada no governo Temer. Os demais termos apresentam um comportamento muito similar, com crescimento a partir da gestão de Lula. Importante destacar que o termo monitoramento, diferentemente dos demais termos que aparecem em todas as gestões, só surge a partir do primeiro mandato de Lula, mantendo uma trajetória crescente nos mandatos que se sucederam. Esse último achado corrobora o argumento desenvolvido em relação à análise documental do PDRAE. Embora tenha-se recorrido à terminologia acompanhamento, que guarda um sentido similar a monitoramento, este último termo passou a ser utilizado com maior recorrência posteriormente à reforma gerencial da segunda metade da década de 1990.

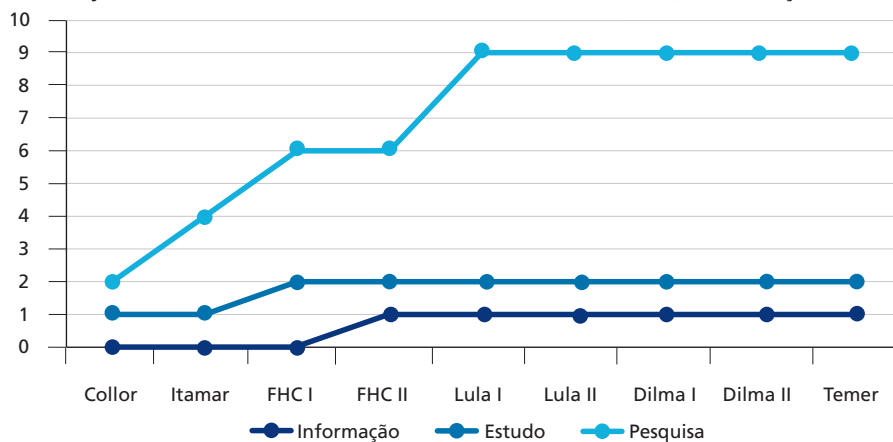
Para as entidades vinculadas, apenas três termos aparecem na estrutura. Como mostra o gráfico 2, o termo pesquisa é o mais frequente, com uma trajetória crescente especialmente a partir do governo Lula, se mantendo estável nas gestões seguintes. Essa estabilidade se deve, em parte, por se tratar de governos de continuidade. Houve alterações na estrutura ministerial, mas que não atingiram as entidades vinculadas já existentes nesse período. Os ministérios de Minas e Energia, Educação e Ciência e Tecnologia são os órgãos que abrigam as entidades vinculadas com o maior número de estruturas com esse termo. Vale ressaltar que o Ministério de Ciência e Tecnologia foi criado no primeiro mandato do governo FHC. O termo informação não existia na estrutura das entidades das gestões Collor, Itamar e FHC I. Seu surgimento se dá após a publicação do PDRAE.

GRÁFICO 1
Trajetória dos termos sobre estrutura na organização interna dos ministérios (administração direta)



Fonte: Base de dados dos formatos jurídicos organizacionais, 2019.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 2
Trajetória dos termos da estrutura das entidades vinculadas (administração indireta)



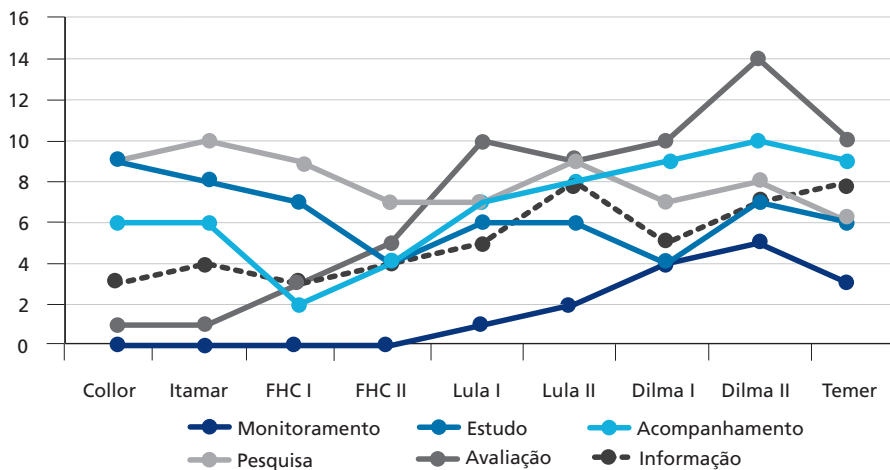
Fonte: Base de dados dos formatos jurídicos organizacionais, 2019.
Elaboração dos autores.

A expansão da estrutura ministerial a partir de Lula favoreceu o crescimento de alguns termos, como os gráficos anteriores mostraram. Importante ressaltar que a considerável diferença entre a administração direta e indireta pode decorrer do fato de não termos a frequência de termos para a estrutura interna das entidades

vinculadas, como é para os ministérios. Ainda assim, verificamos que a administração indireta mostra um crescimento do uso dos termos em sua estrutura a partir do governo FHC I, o que coincide com a publicação do PDRAE.

Passa-se agora para a análise dos dados referentes às descrições das competências dos órgãos. O gráfico 3 mostra a incidência dos termos que aparecem nas competências dos ministérios por cada gestão.

GRÁFICO 3
Trajetória dos termos no âmbito das competências (administração direta)



Fonte: Base de dados dos formatos jurídicos organizacionais, 2019.
Elaboração dos autores.

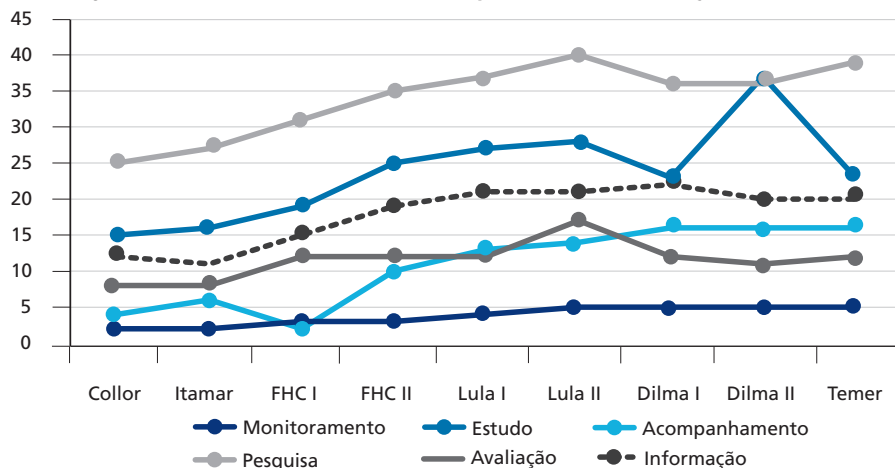
Como vimos no gráfico 1, até a gestão de Lula, não havia o uso do termo monitoramento na administração direta. Diferentemente da maioria dos termos, que exibem uma curva de crescimento, o termo acompanhamento apresentou uma queda na gestão FHC I. Essa substituição das nomenclaturas parece apontar para uma mudança de terminologia no período, com consequências a serem ainda consideradas.

O gráfico 3 demonstra também que os termos pesquisa e estudo apresentaram uma queda constante até o segundo mandato de FHC, acompanhada de perto pela trajetória crescente do termo avaliação a partir de FHC I, mandato em que foi realizado o lançamento do PDRAE. Esse movimento aponta para uma possível ênfase em competências administrativas que correspondam a um tipo de investigação aplicada às políticas públicas. De modo semelhante, quando se considera a ascensão do termo monitoramento, pode-se argumentar que, a partir dos anos 2000, na gestão Lula I, há indícios de fortalecimento da lógica de M&A, inclusive pela utilização explícita dessa terminologia.

De modo geral, os termos nas competências dos ministérios não sofreram tanta variação ao longo dos mandatos, embora tenha havido a substituição de alguns termos por outros. Enquanto nos dados sobre estrutura, analisada no gráfico 1, há uma ênfase no termo informação, mais amplo, no gráfico 4, de competências, várias terminologias são relevantes, com o protagonismo do termo avaliação.

GRÁFICO 4

Trajetória dos termos no âmbito das competências (administração indireta)

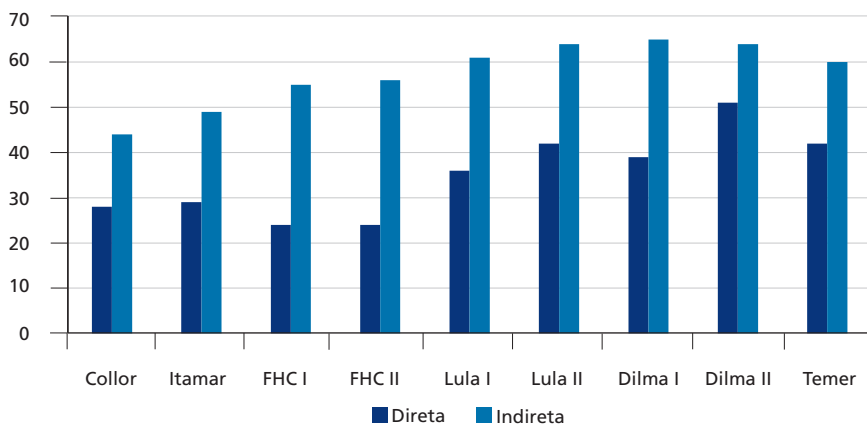


Fonte: Base de dados dos formatos jurídicos organizacionais, 2019.

No gráfico 4, para as competências das entidades vinculadas, o termo pesquisa novamente aparece com maior frequência em relação aos outros termos, apresentando o mesmo comportamento mostrado no gráfico 2, de estrutura. A diferença a ser ressaltada aqui em relação à estrutura das entidades é que todos os termos aparecem nas competências. O termo monitoramento, que só surge a partir do governo Lula, aparece nas gestões Collor, Itamar e FHC por meio da realização de acompanhamento. Estudo e informação também são termos muito frequentes nas competências das entidades. O termo estudo apresentou um crescimento significativo no segundo mandato de Dilma, mas sofreu queda, voltando ao patamar anterior no governo Temer.

Para o total dos termos da competência e sua comparação entre a administração direta e indireta, o gráfico 5 explicita como esses termos variaram ao longo dos mandatos. Diferentemente do quadro visto na estrutura, os termos são bastante frequentes na administração indireta. Uma das explicações para o resultado pode estar na natureza dos órgãos que compõem a administração direta e a indireta, com predominância de organizações de assessoramento e de produção de estudos e pesquisa nesta última.

GRÁFICO 5
Total de termos nas competências da administração direta e da indireta



Fonte: Base de dados dos formatos jurídicos organizacionais, 2019.
Elaboração dos autores.

Embora se possa apontar a coincidência de algumas evoluções das estruturas administrativas ao lançamento ou à influência do PDRAE, não se pode afirmar causalidade. Outros fatores podem ter interferido: o próprio contexto de reforma ou as mudanças nas práticas de planejamento e gestão decorrentes de outros instrumentos, como o Plano Plurianual; a renovação da burocracia federal a partir de 2003, o que introduziu na máquina pública uma nova geração de servidores públicos treinados sob o paradigma de M&A de políticas públicas; ou ainda a introdução da defesa da avaliação de políticas capitaneada por organismos multilaterais de financiamento (Melo, 1999; Faria, 2005).

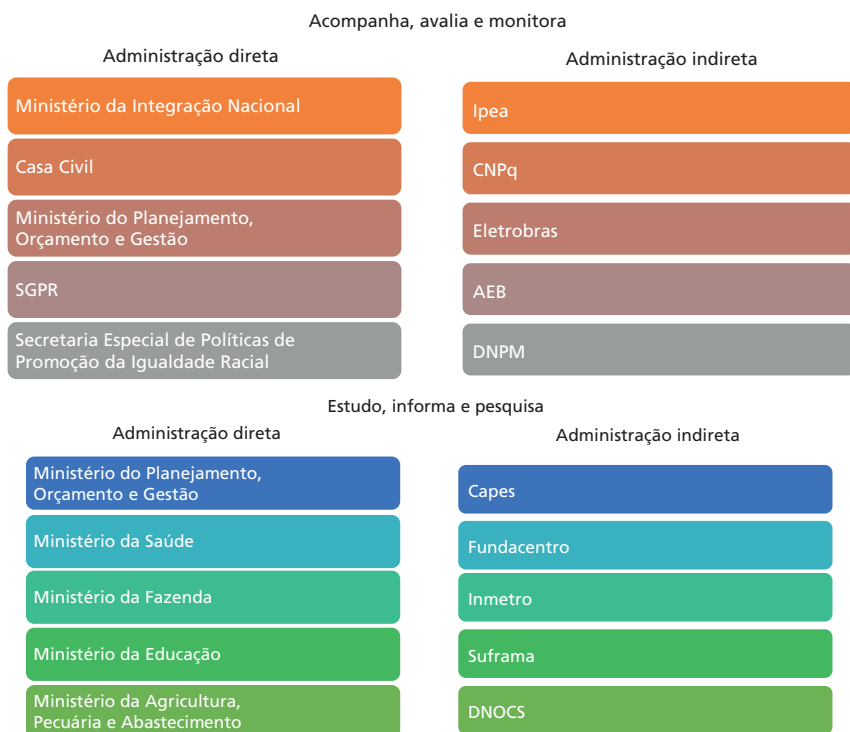
4.1 Análise ranqueada das frequências dos ministérios e órgãos governamentais

Com o intuito de ilustrar a utilização desses termos pelos órgãos da administração pública federal, as figuras 1 e 2 apresentam os cinco órgãos/entidades da administração direta e da indireta conforme a frequência da utilização desses termos em relação à competência e à estrutura, respectivamente, durante todo o período analisado. Para facilitar a visualização, foram agrupados termos que possuem um sentido comum. Desse modo, dentro das figuras houve uma aglutinação entre os termos acompanha, avalia e monitora, por um lado, e estudo, informa e pesquisa, por outro.

No âmbito da administração direta, é interessante notar que os órgãos em geral associados ao núcleo de governo destacam-se entre os cinco mais frequentemente responsáveis por atribuições de acompanhamento, avaliação e monitoramento, seja em relação às competências, seja em relação à estrutura. É o caso da Casa Civil, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Secretaria-Geral

da Presidência da República (SGPR) e Fazenda. Papel de destaque é assumido também pelas pastas sociais (Saúde e Desenvolvimento Social), Justiça e Integração Nacional. Para o agrupamento de estudos, informações e pesquisa, o destaque fica com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que aparece entre os cinco primeiros em ambos os *rankings*. Nas demais pastas, há uma proeminência da Ciência e Tecnologia e novamente as pastas sociais (Saúde e Educação).

FIGURA 1
Análise ranqueada dos órgãos com maiores frequências por grupo de termos em relação às competências



Fonte: Base de dados dos formatos jurídicos organizacionais, 2019.

Elaboração dos autores.

Obs.: AEB – Agência Espacial Brasileira; DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral; Inmetro – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia; Fundacentro – Fundação Jorge Duprat e Figueiredo.

Para a administração indireta, o agrupamento de acompanhamento, avaliação e monitoramento no quesito das competências tem como destaques organizações de assessoramento e pesquisa, como o Ipea e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), mas há empresas públicas (Eletrobras) e agências de outras naturezas (exploração espacial e mineração). Não foi identificada nenhuma estrutura da administração indireta explicitamente

vinculada a esse agrupamento. Quanto aos termos de estudos, informações e pesquisa, para as competências e estruturas, observa-se uma diversidade semelhante. Novamente, há destaque para organizações diretamente vinculadas à produção de conhecimento, como a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e o Ipea, e organizações com distintas finalidades – desde inovação, como a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), até o desenvolvimento regional, como a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) e o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS) e empresas públicas, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

FIGURA 2
Análise ranqueada dos órgãos com maiores frequências por grupo de termos em relação à estrutura



Fonte: Base de dados dos formatos jurídicos organizacionais, 2019.
Elaboração dos autores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise realizada permitiu identificar que o termo evidência não aparece na estrutura nem nas competências. Os dados apresentados retratam a trajetória da

hierarquia das evidências: estudo, monitoramento, pesquisa e avaliação e evidências. Os dados de estrutura representam a consolidação de uma atividade ou de um termo dentro da estrutura organizacional, enquanto as competências demonstram o reconhecimento da relevância de tal atividade.

A pesquisa realizada apontou, em linha gerais, para uma ampliação das capacidades analíticas a cargo da administração pública federal para o desenvolvimento de suas atividades. Outro achado interessante é a ascensão de uma agenda que prioriza o monitoramento e a avaliação das políticas públicas, ao lado de atribuições mais amplas e genéricas de produção de estudos e pesquisas. Embora o período histórico pesquisado não tenha sido tão longo – compreendendo nove administrações presidenciais –, há uma relativa estabilidade das competências e nomenclaturas formais, o que pode denotar continuidade da gestão pública. O papel da avaliação no âmbito do PDRAE, com seus múltiplos significados, reverberou na estrutura e nas competências administrativas, embora não se possa estabelecer causalidade nessa relação.

Um ponto de destaque é a ausência, no âmbito das estruturas ou das competências, inclusive no texto do próprio PDRAE, da expressão evidência. Como destacado anteriormente, a agenda das PPBEs é contemporânea à agenda da reforma do Estado no Brasil, enfocando a necessidade de que as evidências científicas produzidas de forma rigorosa e sistemática pautem políticas públicas (Davies, Nutley e Smith, 2000). Desde então, no entanto, ao menos do ponto de vista das estruturas e das competências administrativas, a agenda da gestão pública brasileira não foi amplamente permeada por essa agenda, embora deva se reconhecer que os espaços formais dedicados à produção de pesquisa e de M&A tenham avançado no governo federal.

Como fortalecer as capacidades analíticas da administração pública federal? A literatura sobre *policy units* aponta a centralidade dessas estruturas para ampliar a utilização de evidências científicas com utilidade à tomada de decisão, de forma interconectada, aplicada e propiciando coordenação governamental. Tais estruturas podem ser úteis tanto no centro de governo, em que originalmente estavam localizadas, como nos órgãos setoriais (Willets, 1987; Fleischer, 2008; Brown, Bezo e Nanivska, 2013). Este estudo defende, portanto, a constituição de unidades administrativas dedicadas a essa finalidade como condição necessária para o fortalecimento das capacidades analíticas da administração pública e, por conseguinte, da melhoria da efetividade do processo decisório. Os achados apontam para uma ampliação dessas estruturas e de suas competências, apesar das assimetrias entre diferentes órgãos da administração pública.

Por fim, vale fazer a ressalva de que não é possível se afirmar que as atividades e funções foram exercidas de fato pelas organizações. Essa limitação é constitutiva do trabalho de pesquisa realizado, em termos da interpretação dos achados. O fato

de as palavras-chave estarem na agenda dos governos não significa, necessariamente, que foram transmutadas em ações. Foge ao escopo deste capítulo realizar o cotejamento das estruturas e das competências com as ações efetivamente levadas a cabo nas organizações, dada a longa série histórica e a multiplicidade de organizações pesquisadas. O trabalho, contudo, realiza um mapeamento da criação formal de estruturas administrativas que apontam ou não no sentido de fortalecer as capacidades analíticas dos órgãos governamentais.

Futuros trabalhos vinculados a essa agenda de pesquisa remetem à busca por um mais profundo entendimento das diferenças entre administração direta e indireta, por áreas de políticas públicas. Em algumas áreas, a função analítica poderia ter sido alocada na administração indireta, enquanto em outras houve esforço de constituição dentro da administração direta.

Ademais, além de investigar os resultados efetivos sobre a utilização da avaliação no processo de construção e implementação de políticas públicas, caberia pesquisar a fundo, seguindo uma metodologia de estudo de caso, processos de avaliação organizados pelo governo federal no período em análise. Algumas iniciativas foram criações institucionais inovadoras, como o fortalecimento de estruturas de monitoramento e avaliação no âmbito da administração direta – por exemplo, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação no então Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2004. No centro de governo, houve também esforços de criação de capacidades analíticas, como a Subchefia de Análise e Acompanhamento das Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República e do recente Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais, instituído com o objetivo de “aperfeiçoar políticas públicas, programas e ações do Poder Executivo federal para que alcancem melhores resultados” (Portaria Interministerial nº 102/2016, art. 1º, inciso I).¹⁰

Nessa linha, um olhar para além das estruturas organizacionais enriqueceria essa agenda de pesquisa, conectando-se a outras agendas correlatas também apontadas pelo PDRAE, como planejamento, orçamento e gestão. Não obstante a vasta agenda futura de pesquisa, esse mapeamento é inédito para a literatura, servindo de marco inicial para o estabelecimento de uma agenda de pesquisa de maior fôlego.

10. Disponível em: <<https://tinyurl.com/y6eo85z5>>.

REFERÊNCIAS

- ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. **The role of the center of government: a literature review.** Washington: IDB, 2013. (Technical Note, n. 581).
- 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.
- BATISTA, M.; DOMINGOS, A. Mais que boas intenções: técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 94, p. 1-24, 2017.
- BORGES, A. H. *et al.* A rede brasileira de monitoramento e avaliação: um relato do processo de sua criação e desenvolvimento. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2011.
- BOUCKAERT, G.; PETERS, B. G.; VERHOEST, K. **The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management.** London: Palgrave Macmillan, 2010.
- BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília: Mare, 1995.
- BROWN, M. P; BEZO, L.; NANIVSKA, V. Building policy capacity at the Ukrainian centre: the policy units project. **Canadian Public Administration**, v. 56, n. 3, p. 433-455, 2013. Disponível em: <<https://link.gale.com/apps/doc/A349488174/AONE?u=ipea&sid=AONE&xid=44d47d86>>. Acesso em: 31 out. 2019.
- CAIRNEY, P. **The politics of evidence-based policy making.** Oxford: Oxford University Press, 2017. Disponível em: <<http://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-268>>. Acesso em: 10 set. 2019.
- CAVALCANTE, P. Núcleo, centro de governo, centro presidencial, alto governo: várias nomenclaturas e uma questão principal. *In*: CAVALCANTE, P. L. C.; GOMIDE, A. de Á. (Org.). **O presidente e seu núcleo de governo: a coordenação do Poder Executivo.** 1. ed. Brasília: Ipea, 2018. p. 27-58.
- 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.
- DAVIES, H.; NUTLEY, S.; SMITH, P. Introducing evidence-based policy and practice in public services. **What Works**, p. 1-11, 2000.
- EMMERSON, B. *et al.* A health policy unit: why do we need one? **Australasian Psychiatry**, v. 12, n. 1, p. 103-104, 2004.

FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, p. 97-110, out. 2005.

FLEISCHER, J. Policy units as policy pilots? On blue skies thinking and preventing crashes. *In*: ECPR GRADUATE CONFERENCE, 1., 2006, Colchester, Essex. **Proceedings...** Colchester: University of Essex Press, 2006.

_____. Power resources of parliamentary executives: policy advice in the UK and Germany. **West European Politics**, v. 32, n. 1, p. 196-214, 2008.

GOMIDE, A. de Á.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 3-12, 2017.

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. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/1387698042000305194>>.

HOWLETT, M. Policy analytical capacity: the supply and demand for policy analysis in government. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 173-182, 2015.

_____. Comparing policy advisory systems beyond the OECD: models, dynamics and the second-generation research agenda. **Policy Studies**, v. 40, n. 3-4, p. 1-19, 2019. Disponível em: <[doi:10.1080/01442872.2018.1557626](https://doi.org/10.1080/01442872.2018.1557626)>.

MELO, M. A. As sete vidas da agenda pública brasileira. *In*: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 11-28.

_____. Estado, governo e políticas públicas. *In*: MICELI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Sumaré, 1999. v. 3, p. 59-100.

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.

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: <<https://bmchealthservres.biomedcentral.com/articles/10.1186/1472-6963-14-2>>. Acesso em: 2 dez. 2019.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking policy capacity: issues and themes. *In*: _____. (Ed.). **Challenges to state policy capacity**. London: Palgrave MacMillan, 2005. p. 1-18. Disponível em: <http://link.springer.com/10.1057/9780230524194_1>. Acesso em: 28 mar. 2019.

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

PATTYN, V.; BRANS, M. Organizational analytical capacity: policy evaluation in Belgium. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 183-196, 2015.

PETERS, B. G. The challenges of policy coordination. **Policy Design and Practice**, v. 1, n. 1, p. 1-11, 2018.

PINHEIRO, M. M. S. **Políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs): delimitando o problema conceitual**. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2554).

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 75-90, 2012.

ROOS, N. P. Establishing a population data-based policy unit. **Medical Care**, v. 37, n. 6, p. JS15-JS26, 1999.

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.

WILLETTS, D. The role of the prime minister’s policy unit. **Public Administration**, v. 65, n. 4, p. 443-454, 1987.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de programas: concepções e práticas**. 1. ed. São Paulo: EdUSP; Editora Gente, 2004.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. **Policy and Society**, v. 34, n. 3-4, p. 165-171, 2015.

XAVIER, B. M.; SILVA, A. D. da; GOMES, G. R. R. Análise comparativa de algoritmos de redução de radicais e sua importância para a mineração de texto. **Pesquisa Operacional para o Desenvolvimento**, v. 5, n. 1, p. 84-99, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

LANDRY, R.; LAMARI, M.; AMARA, N. The extent and determinants of the utilization of university research in government agencies. **Public Administration Review**, v. 63, n. 2, p. 192-205, 2003.

NEWMAN, J.; CHERNEY, A.; HEAD, B. W. Policy capacity and evidence-based policy in the public service. **Public Management Review**, v. 19, n. 2, p. 157-174, 2017.