

USO DE EVIDÊNCIAS PELA BUROCRACIA DIRIGENTE DO NÍVEL FEDERAL**Pedro Lucas de Moura Palotti**

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

E-mail: <pedro.palotti@ipea.gov.br>.**Natália Massaco Koga**

EPPGG em exercício no Ipea.

E-mail: <natalia.koga@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>.**Marcilene Isaira Baia do Nascimento**

Pesquisadora do PNPD na Diest/Ipea.

E-mail: <marcilene_isaira@hotmail.com> ou <marcilene.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/td2750>

Este texto para discussão (TD) visa amplificar o debate em torno do uso de evidências no processo decisório da administração pública federal brasileira. Este TD faz parte do projeto de pesquisa O Que Informa as Políticas Públicas Federais: o Uso e o Não Uso de Evidências pela Burocracia Federal, coordenado pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, em parceria com pesquisadores de diversas instituições de pesquisa nacionais e internacionais, como a Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan/GDF), o Institute of Development Studies (IDS), no Reino Unido, a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

A publicação realizada agrega-se a outras iniciativas que compõem uma agenda de pesquisa, a qual busca trazer uma perspectiva crítica sobre o debate em torno do movimento das políticas públicas baseadas em evidências (PBBEs). Essa agenda propõe explorar e analisar o uso, não apenas de evidências científicas, mas também de outras fontes informacionais, tais como aquelas produzidas pela própria burocracia e por *stakeholders* das políticas, ou até mesmo aquelas advindas

da experiência dos indivíduos. Entre o conjunto de produtos dessa agenda, foram publicados o *Texto para Discussão* nº 2.554, de autoria de Maurício Saboya Pinheiro, e o *Texto para Discussão* nº 2619, de autoria de Natália Koga, Pedro Palotti, Bruno Couto, Marcilene Nascimento e Rafael Lins. Destaque-se também a publicação de um número especial do *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi) sobre o uso de evidências em políticas públicas federais.

O enfoque deste trabalho atenta-se principalmente para as características e os dilemas que envolvem o uso de evidências científicas e outras fontes informacionais pela burocracia dirigente do governo federal. Esse enfoque se justifica, em primeiro lugar, por ser a camada dirigente a mais diretamente envolvida nas decisões mais estratégicas nas políticas públicas federais. Uma série de definições cruciais para a ação governamental – como o problema a ser enfrentado, o público a ser alcançado, os instrumentos de política pública a serem utilizados, a alocação orçamentária, a estratégia de comunicação, entre outras – faz parte do trabalho desempenhado pela burocracia dirigente.

SUMEX

Em segundo lugar, dialogando com o modelo moderado de Pinheiro (2020), buscamos a diversificação dos contextos de uso de fontes informacionais para ampliar a compreensão do que se entende por evidência na administração pública brasileira. Desse modo, permite-se comparar os resultados obtidos neste TD com outras pesquisas similares, principalmente a realizada para o *Texto para Discussão* nº 2.619, que abarcou o conjunto dos servidores públicos civis da administração direta. O objetivo deste trabalho é contribuir para a radiografia do uso de fontes informacionais em distintos contextos da produção da política pela burocracia federal e explorar questões da literatura sobre os condicionantes e as finalidades de uso específico de evidências científicas.

Um elemento metodológico inovador para estudos de *survey* com a burocracia empregado nesta pesquisa foi a utilização de experimentos de *survey*. Para tanto, os respondentes foram aleatoriamente divididos pela ferramenta de *survey on-line* em grupos que foram expostos a diferentes estímulos, o que possibilita aos pesquisadores avançar nas possibilidades de inferência causal. Neste estudo, foram utilizadas vinhetas, que são textos cujos atributos podem ser manipulados para permitir a comparação entre os diferentes cenários que se almeja investigar. Antes de ser o único ou o mais importante recurso de pesquisa, acreditamos que os experimentos contribuam para testar algumas hipóteses adicionais da literatura e devam ser compreendidos em conjunto com os demais achados obtidos.

Outro fator a ser considerado na execução do campo desta pesquisa é sua ocorrência no período de vigência da pandemia da covid-19. Pelos achados observados, além de questões mais propriamente contextuais, como a rotina de trabalho dos respondentes, não foram observados obstáculos da crise sanitária que tenham impedido ou enviesado os achados. Diferentemente das pesquisas de opinião com diferentes estratos da população, o estudo realizado segue procedimentos com baixa propensão de serem afetados pelo contexto da pandemia, como sua realização via questionário *on-line*.

Os resultados indicam que o burocrata dirigente tem alta escolaridade, elevada experiência na política pública na qual atua, utiliza com grande intensidade uma pluralidade de recursos informacionais e estabelece interações com uma diversidade de atores. A partir

dos dados levantados, concluímos que, no universo geral da burocracia, os burocratas dirigentes constituem uma camada promissora e privilegiada a focar-se em ações que visem ampliar a absorção de evidências científicas nas organizações públicas e nas políticas públicas. Essa consideração se fundamenta em duas principais justificativas. A primeira destas, sugerida pela literatura e confirmada pelos resultados, trata da própria natureza da atuação da burocracia dirigente, que, por um lado, demanda tarefas decisórias mais variadas e frequentes e, por outro, a coloca nas fronteiras entre Estado e sociedade e, portanto, lhe dá maior acesso a diversas fontes informacionais. Quanto a esse aspecto, basta mencionar – na comparação com os burocratas médios – as frequências expressivamente mais elevadas dos burocratas dirigentes de uso de praticamente todas as fontes informacionais e de interação com diferentes *stakeholders* da política pública, inclusive acadêmicos. A segunda justificativa diz respeito ao elevado nível educacional desse grupo (90,5% têm alguma pós-graduação, sendo 28,1% mestres e 19,1% doutores), que, além de representar um acúmulo de capacidade analítica individual a ser mobilizada, também garante a esses burocratas maior acessibilidade e familiaridade ao universo acadêmico e científico, podendo exercer ou aprimorar a função de *knowledge brokers* para aproximação dos campos da gestão e da academia.

Apesar do maior uso de evidências científicas pelo burocrata dirigente (41% utilizam sempre ou frequentemente pesquisa científica), as fontes informacionais de maior influência, assim como observado no caso do burocrata médio, continuam a ser as chamadas fontes internas – ou seja, aquelas produzidas pelo próprio Estado (94% usam sempre ou frequentemente leis e normas; 80%, notas técnicas; 71%, pareceres judiciais; e 70%, recomendações de órgãos do controle). Ainda que com alguma variação, essa preponderância é observada tanto em diferentes contextos decisórios – com variações de escopo ou tempo para a decisão –, como em diferentes finalidades de uso (instrumental, simbólico ou conceitual). Esse resultado reforça a necessidade de aprofundarmos o conhecimento sobre como essas fontes internas são produzidas e sua eventual função intermediadora de evidência científica. Pesquisas nesse sentido e na diversificação de molduras contextuais permitiram ter um diagnóstico mais preciso e compreensivo da radiografia de uso de evidências no Estado brasileiro.

E um último desafio a destacar-se trata da alavancagem da capacidade analítica individual para o nível organizacional. Os resultados desta pesquisa reforçam os do *survey* de 2019 não apenas quanto à existência de capacidade individual no Estado brasileiro, mas também no que concerne à escassez ou até mesmo à lacuna no que diz respeito a medidas voltadas ao desenvolvimento da capacidade analítica no nível organizacional. O diagnóstico dos burocratas dirigentes vai nessa direção quando aponta que os principais desafios que esses burocratas percebem para ampliar o uso do conhecimento científico estão mais do lado da “ausência de mecanismos e processos dentro das organizações que demonstrem ou incentivem o melhor uso de evidências” do que da parte da ausência ou escassez de capacidades individuais ou de produção científica sobre os problemas públicos. Explorar a literatura e as experiências internacionais voltadas a governanças das evidências pode subsidiar ações nesse sentido.

REFERÊNCIA

PINHEIRO, M. Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 24, p. 17-28, nov. 2020.