

Título do capítulo	CAPÍTULO 9 – COMO OS BUROCRATAS FEDERAIS SE INFORMAM? UMA RADIOGRAFIA DAS FONTES DE EVIDÊNCIAS UTILIZADAS NO TRABALHO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS
Autores(as)	Natália Massaco Koga Pedro Lucas de Moura Palotti Rafael da Silva Lins Bruno Gontyjo do Couto Miguel Loureiro Shana Nogueira Lima
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5/capitulo9

Título do livro	POLÍTICAS PÚBLICAS E USOS DE EVIDÊNCIAS NO BRASIL: CONCEITOS, MÉTODOS, CONTEXTOS E PRÁTICAS
Organizadores(as)	Natália Massaco Koga Pedro Lucas de Moura Palotti Janine Mello Maurício Mota Saboya Pinheiro
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-032-5
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2022

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.

COMO OS BUROCRATAS FEDERAIS SE INFORMAM? UMA RADIOGRAFIA DAS FONTES DE EVIDÊNCIAS UTILIZADAS NO TRABALHO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Natália Massaco Koga¹
Pedro Lucas de Moura Palotti²
Rafael da Silva Lins³
Bruno Gontyjo do Couto⁴
Miguel Loureiro⁵
Shana Nogueira Lima⁶

1 INTRODUÇÃO

O uso do conhecimento científico para subsidiar políticas públicas é uma questão debatida desde o surgimento do campo de análise de políticas públicas (Lasswell e Lerner, 1951; Weiss, 1979). Mais recentemente, a abordagem das políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs) retoma e amplia este debate ao defender a utilização pelos decisores públicos das evidências científicas sobre “o que funciona” para melhorar as políticas públicas.

Por um lado, a PPBE renova a convicção nos preceitos da racionalidade instrumental e da neutralidade científica como forma de embasamento das decisões de políticas públicas (Davies, Nutley e Smith, 2000). Contudo, por outro, catalisa críticas provenientes de diferentes correntes analíticas, tais como a argumentativa e a pós-estruturalista, que dão base a diferentes argumentos sobre o que de fato informaria e embasaria as políticas públicas.

Este capítulo busca explorar alguns destes argumentos. O primeiro deles diz respeito ao reconhecimento da não linearidade e da rejeição ao modelo etapista do processo de produção de políticas públicas. Como os trabalhos empíricos na área de

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <natalia.koga@ipea.gov.br>.

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Diest/Ipea. *E-mail*: <pedro.palotti@ipea.gov.br>.

3. Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest/Ipea. *E-mail*: <rafael.lins@ipea.gov.br>.

4. Pesquisador do PNPD na Diest/Ipea. *E-mail*: <bruno.gontyjo@ipea.gov.br>.

5. Pesquisador sênior no Institute of Development Studies. *E-mail*: <m.loureiro@ids.ac.uk>.

6. *Alumni* no Institute of Development Studies. *E-mail*: <shannalima@gmail.com>.

implementação de políticas públicas têm revelado, a produção da política não é um processo linear e unidirecional que se iniciaria com a formulação e finalizaria com a entrega da política. Múltiplos atores, instrumentos e fatores contextuais interagem e se afetam mutuamente na produção da política, gerando efeitos distintos, inclusive diferentes dos esperados na concepção original da política (Pressman e Wildavsky, 1973; Pires, 2018). Seguindo este entendimento, sustentamos que compreender não apenas o que informa os decisores políticos no momento da formulação, mas também o que informa os distintos “trabalhadores das políticas públicas” (Colebatch, Hoppe e Noordegraaf, 2010, p. 7, tradução nossa) em seus diversos contextos de atuação torna-se de alta relevância para entender esse conjunto de interações informacionais que moldam o processo de produção de políticas públicas.

O segundo argumento que também buscamos explorar nas análises trata do alargamento do entendimento de evidências para além das evidências científicas. A literatura crítica de políticas públicas aponta as limitações importantes ao uso instrumental das evidências científicas (Simon, 1956; Lindblom, 1959; Weiss e Bucuvalas, 1980; Cairney, 2019) e a importância de outros fatores para a produção da política, como a contingência histórica própria dos fenômenos sociais; os interesses, os valores e as motivações dos atores; e a reflexividade interativa entre atores e entre atores e objetos (Fischer e Gottweis, 2012; Lejano, 2006; Spink, 2019; DeLeon, 2008; Yanow, 2000). Neste sentido, as evidências científicas deveriam ser concebidas como apenas mais um dos quadros de validação de significados possível para a produção de políticas públicas (Williams, 2010).

De fato, trabalhos empíricos nacionais e internacionais têm demonstrado que evidências científicas não estão entre as mais utilizadas pelos burocratas (Vesely, Ochrana e Nekola, 2018; Cherney *et al.*, 2015; Newman, Cherney e Head, 2017; Enap, 2018; Macedo, Viana e Nascimento, 2019; Koga *et al.*, 2020), assim como que a atuação dos burocratas, inclusive em trabalhos analíticos, não se dá de forma isolada, mas em interação com interessados da política e, portanto, recebem influência e informações de outras formas de conhecimento por eles trazidas (Colebatch, Hoppe e Noordegraaf, 2010).

Sustentamos que esses achados dos trabalhos empíricos dialogam com a proposta de Pinheiro (2020b) de um modelo moderado de entendimento de evidências, o qual reconhece que a escolha e o uso do tipo de instrumento informacional são condicionados à moldura contextual específica do uso. Utilizando tal proposta, neste capítulo buscamos traçar uma radiografia do uso de fontes de evidências pelos burocratas e analisar empiricamente como fatores que configuram o contexto de atuação dos burocratas se relacionam às fontes de evidência para a produção de políticas públicas, em especial os diferentes tipos de trabalhos e capacidades de políticas públicas.

Para tanto, analisamos os resultados de um *survey* conduzido pelo Ipea, entre outubro e dezembro de 2019, com uma amostra de 2.180 indivíduos do universo de quase 100 mil servidores da administração pública direta, que atuam em diversas áreas e escalões na produção das políticas (Koga *et al.*, 2020).

Os estudos iniciais do *survey* apontaram, entre outros resultados, a existência de quatro tipos de trabalhos nas políticas públicas federais, quais sejam: i) analítico/controlado; ii) relacional; iii) contrato/fiscalização; e iv) administrativo. Além disso, trouxe dados sobre quatro tipos principais de evidências utilizadas pelo conjunto dos respondentes (Koga *et al.*, 2020):

- interno – normas, notas técnicas, recomendações de órgãos de controle, bases de dados governamentais etc.;
- externo não acadêmica – matérias jornalísticas, recomendações de instâncias participativas, informações de grupos de interesse etc.;
- externo acadêmica – artigos e pesquisas científicas; e
- experiencial – experiência pessoal e consulta a colegas de trabalho.

Este capítulo está estruturado em cinco seções, além desta introdução. Na seção 2, fazemos uma discussão da literatura sobre o modelo moderado de evidências e fatores que configurariam o contexto de atuação dos burocratas federais, em especial o tipo de trabalho que desempenham e as capacidades analíticas. Na seção 3, apresentamos o nosso modelo analítico para a exploração do uso dos tipos de informação na produção de políticas públicas em função dos fatores que expressam o contexto de atuação dos burocratas federais. Na seção 4, expomos a metodologia e as variáveis que expressam os elementos do modelo analítico proposto (*trabalho na política pública, capacidade analítica individual, capacidade analítica organizacional, área de política pública e características individuais*). Na seção 5, apresentamos e discutimos os resultados da análise. Finalmente, na seção 6, trazemos as considerações finais e as implicações desses resultados.

2 O USO DE EVIDÊNCIAS NO CONTEXTO DE ATUAÇÃO DOS BUROCRATAS: TIPOS DE TRABALHO E CAPACIDADES NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A abordagem das PPBEs retoma e amplia o debate clássico na literatura de análise de políticas públicas sobre o papel do conhecimento científico e da racionalidade instrumental nas políticas públicas (Lasswell e Lerner, 1951; Simon, 1956; Lindblom, 1959; Weiss e Bucuvalas, 1980; Fischer e Gottweis, 2012; DeLeon, 2008). A PPBE emerge como um dos elementos centrais da gestão Tony Blair no Reino Unido, eleito em 1997, que defendia a agenda do “*what matters is what works*” – o que importa é o que funciona – em contraposição ao “*conviction politics*” – política das convicções – que caracterizaria a gestão de sua predecessora Margaret

Thatcher (Davies, Nutley e Smith, 2000). Em que pese o reconhecimento pelos defensores da PPBE dos limites da racionalidade instrumental e da não linearidade entre o processo de produção do conhecimento científico e a prática na política pública, os preceitos normativos da abordagem racionalista, como a separação entre a técnica e a política, a hierarquia entre evidências e a crença na neutralidade científica, ainda permanecem subjacentes nesta busca pragmática pelos melhores subsídios possíveis para a condução das políticas públicas (Cairney, 2019; Oliver *et al.*, 2014; Parkhurst, 2017).

Pinheiro (2020a; 2020b) atenta para o fato de que a própria definição de evidências é disputável neste debate. Em um extremo, calcada no paradigma racionalista, encontra-se a ideia da evidência como resultado da produção científica rigorosa e sistemática. Todavia, ao longo desse espectro, outros fatores oriundos das formulações dos paradigmas construtivistas passam a ser reconhecidos como relevantes para a tomada de decisão e produção de políticas públicas. Dada a inexistência na literatura especializada de uma caracterização sistemática das evidências em políticas públicas e considerando o acúmulo do campo, Pinheiro (2020b) propõe um modelo moderado que se coloca entre os dois extremos. Isto é, entre uma perspectiva radical do modelo racionalista que desconsideraria a complexidade inerente ao processo de tomada de decisão, caracterizada pela não linearidade, incertezas e multicausalidade e uma perspectiva radical do modelo construtivista que inviabilizaria a proposição de enunciados gerais e o uso pragmático de evidências para produzir análises e avaliação de políticas públicas.

Partindo do diálogo com o pragmatismo norte-americano e a filosofia da linguagem do “segundo” Wittgenstein, o modelo moderado de Pinheiro (2020a; 2020b)⁷ procura extrair, de forma crítica, aprendizados dos modelos racionalista e construtivista, e propõe que o uso dentro de uma moldura contextual seja o elemento caracterizador de um instrumento informativo em evidência. Isto é, a moldura contextual condicionaria o uso dos instrumentos informativos e, portanto, a sua conformação e o reconhecimento pelos usuários como uma evidência. Conforme Pinheiro (2020b, p. 23), tal moldura seria composta por três tipos de fatores principais que se entrelaçam:

- i) políticos – a temporalidade da política, compromissos ideológicos, disputas por poder, democracia; ii) epistemológicos – avaliação da política, incerteza, reflexividade do conhecimento social etc. (Mulgan, 2005, p. 224⁸ *apud* Pinheiro, 2020b, p. 23);
- iii) normativos, institucionais e organizacionais.

7. Para detalhamentos desse desenvolvimento, ver Pinheiro (2020a; 2020b).

8. Mulgan, G. Government, knowledge and the business of policy making: the potential and limits of evidence-based policy. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, v. 1, n. 2, p. 215-226, 2005.

Esta seção tem como objetivo, então, resgatar e discutir a literatura que discorre sobre o contexto de atuação dos burocratas, em especial o trabalho efetuado no âmbito das políticas públicas nas administrações públicas modernas. Ademais, objetiva-se associar o tipo de atuação dos burocratas com outros fatores contextuais que podem se apresentar como condicionantes da utilização de determinados instrumentos informacionais pelos burocratas, tais como as capacidades analíticas necessárias ao desenvolvimento desse trabalho, as áreas de políticas públicas e as características individuais. Vale destacar que, embora reconheçamos que a literatura traga diversos fatores que possam caracterizar molduras contextuais distintas da atuação do burocrata, esta pesquisa buscará focar no debate sobre o trabalho na política pública e capacidade analítica, por serem fatores analisados com mais intensidade pela literatura internacional recente e ainda pouco explorados no Brasil.

Definir o trabalho realizado nas políticas públicas (*policy work*) não é uma tarefa trivial. Além da dificuldade de se traçar conceitos comuns para distintos contextos político-institucionais, de forma a se permitir uma comparação, há diferenças substantivas a depender da definição de processo de políticas públicas utilizada (Colebatch, 2006). Outro elemento primordial é o tipo de vinculação com a máquina pública, como as nomeações das políticas públicas se concentraria na “familiarização com ferramentas técnicas padrão, como análise de oferta-demanda, custo-efetividade e custo-benefício, com o estudo de casos, *workshops*, simulações ou projetos do mundo real” (Howlett e Wellstead, 2011, p. 615, tradução nossa). Outras formas de inserção no campo das políticas públicas, inclusive a atuação de generalistas, estaria afeita a uma atuação mais propriamente “política”. O funcionamento real das administrações públicas contemporâneas, entretanto, comportaria esse tipo de interpretação?

Pesquisas recentes no campo têm apontado para uma visão menos dicotômica dos profissionais atuantes dentro do governo. Howlett e Wellstead (2011), a partir de um *survey* abrangente com a burocracia subnacional canadense, argumentam que os analistas entrevistados realizam nove diferentes funções, entre as quais formulação, implementação, comunicação, gestão de bases de dados e análise da legalidade, às quais podem ser reunidas em quatro tipos principais de funções nas políticas públicas: i) apresentação de opções e cursos de ação; ii) implementação; iii) assessoramento e consultoria; e iv) avaliação de políticas. Por consequência, há uma variação relevante nas técnicas utilizadas, no formato de interação com atores internos e externos, além das diferentes questões (*issues*) de políticas em que esses profissionais se envolvem. Cenário similar a esse, apontando uma diversidade nos tipos e formatos de inserção na máquina pública, são observados em contextos tão diversos como o do governo federal canadense (Wellstead e Stedman, 2010), da República Tcheca (Vesely, 2014), das Filipinas (Saguin, Ramesh e Howlett, 2018), da Holanda (Hoppe e Jeliaskova, 2006) e do Brasil (Filgueiras, Koga e Viana, 2020).

Nessa mesma linha, outros estudos empíricos têm demonstrado que o trabalho analítico na política pública, em geral, ocorre associado a outros trabalhos, como os de tipo “relacional”, tais como as funções de negociação intergovernamental, consultas públicas, tradução e até mesmo de democratização (Meltsner, 1976; Colebatch, Hoppe e Noordegraaf, 2010; Kohoutek, Nekola e Novotný, 2013; Olejniczak, Raimondo e Kupiec, 2016). Sendo assim, há que se reconhecer a possível permeabilidade de diversas fontes de conhecimento que são trazidas pelos diferentes atores que participam da política pública (Colebatch, Hoppe e Noordegraaf, 2010) com os quais a burocracia interage em seu trabalho (Cairney, 2019). Esta abordagem relacional já vem sendo reconhecida e explorada em pesquisas sobre a burocracia federal brasileira, em especial no nível federal (Cavalcante e Lotta, 2015; Pires, Lotta e Oliveira, 2018).

Um outro conceito utilizado nos estudos sobre os burocratas e as organizações públicas diz respeito às capacidades de políticas públicas (*policy capacities*) que podem ser conceituadas como o conjunto de habilidades e recursos necessários para o desempenho de funções e a produção de políticas públicas (Wu, Ramesh e Howlett, 2015). Conforme sustentado por Filgueiras, Koga e Viana (2020), os conceitos de capacidade e trabalho na política pública estão mutuamente relacionados. As capacidades, na medida em que são acúmulos de recursos e habilidades, condicionam o desempenho dos trabalhos, isto é, a realização de determinadas funções nas políticas públicas demanda a existência de condições estruturais para tanto. Por sua vez, nada adianta a existência de habilidades e recursos se estes não são acionados. O trabalho permite que capacidades sejam mobilizadas, desenvolvidas e transformadas.

Como apontam Wu, Ramesh e Howlett (2015), o desempenho das funções de políticas públicas por burocratas e organizações públicas demanda capacidades de natureza distintas, tais como administrativas, relacionais e analíticas. Para a discussão deste capítulo, interessa-nos as capacidades em sua dimensão analítica remete mais especificamente “à aquisição de conhecimento e sua utilização nos processos desenvolvidos nas políticas públicas” (Howlett, 2009, p. 162). A literatura especializada toma a capacidade analítica tanto dos burocratas como das organizações públicas como condicionante fundamental para viabilizar o fluxo da inteligência sobre e para as políticas públicas para as instâncias decisórias das políticas públicas (Olejniczak, Raimondo e Kupiec, 2016).

Três dimensões parecem ser relevantes para se pensar as capacidades analíticas. A primeira remete ao processamento de evidências: coleta de dados; leitura e análise das pesquisas científicas; formulação de modelos e uso de estatística; pesquisa aplicada; avaliação dos mecanismos associados ao atingimento de metas; e *design* do programa. A segunda consiste em comunicar mensagens relacionadas

à própria política pública: a capacidade de articular prioridades de médio e longo prazos; e a realização de consultoria e gestão de relações. A terceira diz respeito mais especificamente aos recursos associados à obtenção e ao processamento de elementos analíticos: quantidade e qualidade técnicas dos profissionais atuantes nas organizações governamentais; orçamento; acesso a redes externas de peritos e de produção de conhecimento (Howlett, 2009). Ou seja, como sugere Howlett (2009), a capacidade analítica está relacionada não apenas à apropriação, ao uso e à disseminação do conhecimento científico, mas também às outras fontes de conhecimento que circulam no processo de produção de uma política pública.

Entre os estudos empíricos que mobilizam as capacidades analíticas, há o trabalho de Wellstead, Stedman e Howlett (2011) que analisam os burocratas federais canadenses, alocados na capital e nas províncias, e os servidores subnacionais. Os autores argumentam que a natureza das tarefas desenvolvidas pelos burocratas está relacionada à atitude deles com relação ao funcionamento do governo – burocratas de nível de rua envolvidos em atividades emergenciais de curto prazo percebem as capacidades analíticas como de baixa qualidade – assim como o seu envolvimento com o trabalho desenvolvido nas políticas públicas. Esses fatores são mais relevantes que o nível de governo em que os burocratas exercem suas funções.

É importante considerar como unidades de análise dos estudos das capacidades analíticas tanto os indivíduos como as organizações e o subsistema de políticas públicas. Por exemplo, Elgin e Weible (2013) combinam aspecto da discussão de capacidades analíticas com a teoria das coalizões advocatícias para compreender o subsistema de política pública de energia e clima no Colorado. Ao contrapor a atuação de duas coalizões – pró e contra a tese da mudança climática –, os autores argumentam que o perfil dos participantes e suas estratégias no subsistema de política eram similares, apesar de as coalizões serem diametralmente opostas em seus objetivos. Ambas contavam com indivíduos com bom nível educacional, experiência e treinamento formal em habilidades técnicas, além de organizações relativamente capazes de regular estratégias para defender seus pontos de vista. A coalizão em defesa da tese da mudança climática foi vencedora em influenciar a política pública no Colorado em razão de ser mais abrangente, embora a outra coalizão “permaneça capaz de se engajar nos debates políticos” (Elgin e Weible, 2013, p. 130).

No contexto brasileiro, Macedo, Viana e Nascimento (2019), partindo dos dados do *survey* aplicado pela Escola Nacional de Administração Pública, em 2017 (Enap, 2018), com o mesmo perfil de burocratas da administração federal direta a ser explorado por esta pesquisa, fazem um importante esforço de investigar de que modo as capacidades analíticas se organizam na administração federal brasileira. Os autores observam que, a depender do cargo comissionado ocupado, da área de

política pública e do órgão governamental, além de características individuais, como o grau de instrução do burocrata e o seu tempo de atuação na política pública, as fontes de evidência mobilizadas podem variar.

Como já citado, Filgueiras, Koga e Viana (2020), por sua vez, propõem o estudo das capacidades de políticas públicas em associação ao do trabalho desempenhado pelos burocratas. As capacidades tratam de um conceito latente que, embora expresse o acúmulo de recursos e condições estruturais dos entes estatais, não permite observar a ação estatal *per se* ou o resultado de sua mobilização. Em contrapartida, o trabalho na política pública retrata justamente que a diversidade da ação estatal e seu desempenho estaria condicionado ao acúmulo de capacidades. Seriam, portanto, chaves-analíticas que se afetariam mutuamente e que ao serem analisadas conjuntamente permitiriam aprofundar a compreensão de uma pluralidade maior de contextos de mobilização das capacidades e atuações dos burocratas nas políticas públicas. Os autores identificam quatro diferentes trabalhos desempenhados pelos gestores governamentais – relacional, analítico/*accountability*, gerencial e administrativo – que variam conforme o campo da política pública.

Koga *et al.* (2020), explorando dados do mesmo *survey* analisado nesta pesquisa, identificam quatro tipos principais de fontes de evidências utilizadas pelo conjunto dos respondentes: i) interno – normas, notas técnicas, recomendações de órgãos de controle, bases de dados governamentais etc.; ii) externo não acadêmica – matérias jornalísticas, recomendações de instâncias participativas, informações de grupos de interesse etc.; iii) externo acadêmica – artigos e pesquisas científicas; e iv) experiencial – experiência pessoal e consulta a colegas de trabalho.

A partir de novas evidências empíricas, este capítulo pretende avançar no debate acerca dos condicionantes do padrão de utilização de fontes de evidências dos burocratas em função dos trabalhos desempenhados e das capacidades analíticas presentes no funcionamento das administrações públicas a partir do caso brasileiro. Nesse contexto, objetiva-se explorar algumas hipóteses levantadas pela literatura e em outros trabalhos empíricos prévios (Ouimet *et al.*, 2009; Wellstead, Stedman e Howlett, 2011; Newman, Cherney e Head, 2017; Cherney *et al.*, 2015; Macedo, Viana e Nascimento, 2019; Veselý, Ochrana e Nekola, 2018). Para tal, neste estudo, analisamos a relação entre os diferentes tipos de informação e elementos contextuais da atuação dos burocratas federais da administração direta.

3 MODELO ANALÍTICO

Diante da literatura apresentada anteriormente, esta seção propõe o modelo analítico sintetizado na figura 1, a seguir, para investigar as relações de fatores que configuraram o contexto de atuação dos burocratas federais e o uso de diferentes fontes de evidências. Quatro tipos de condicionantes são identificados no modelo. O primeiro

diz respeito a *características individuais*, em geral, analisadas pelas pesquisas com burocratas federais brasileiros (Cavalcante e Lotta, 2015; Saguin e Palotti, 2020; Macedo, Viana e Nascimento, 2019), nas quais estariam incorporados aspectos sociodemográficos – como idade e gênero – e funcionais referentes à ocupação de cargo de direção e assessoramento (DAS) e ao local de atuação (em Brasília ou fora de Brasília). O segundo trata das áreas de políticas públicas que, tanto na literatura nacional como na internacional, são exploradas como importantes caracterizadoras das diferenças na atuação e no desempenho estatal (Davies, Nutley e Smith, 2000; Parkhurst, 2017; Macedo, Viana e Nascimento, 2019; Cavalcante e Lotta, 2021). Os outros dois tipos de condicionantes dizem respeito aos fatores de maior interesse neste trabalho, como justificado anteriormente, às capacidades analíticas (individuais e organizacionais) e aos tipos de trabalhos nas políticas públicas.

FIGURA 1
Diagrama de caminho



Elaboração dos autores.

Considerando o debate teórico exposto na seção 2, a figura 1 expressa o diagrama de caminho em que as setas representam a direção do efeito que se hipotetiza entre as variáveis. No modelo proposto, as áreas de políticas públicas teriam efeito tanto sobre as capacidades analíticas e o trabalho na política pública como sobre o uso dos tipos de fontes de evidências. As capacidades analíticas organizacional e individual teriam efeito reflexivo entre si e também sobre os usos dos tipos de evidência. No nível individual, as características individuais teriam efeito sobre o trabalho na política pública e a capacidade analítica individual. O trabalho na política pública, por sua vez, teria efeito sobre a capacidade analítica individual e o tipo de evidência utilizado pelo burocrata.

Vale esclarecer que não analisaremos neste capítulo os efeitos de todas as relações sugeridas no modelo, mas tão somente a relação entre essas variáveis e a variável de interesse *tipo de evidência*. Ou seja, analisaremos as relações representadas pelas

setas sólidas e não pelas setas tracejadas. Sustentamos que a análise proposta neste capítulo é relevante, na medida em que permite avanços na construção de um modelo explicativo completo acerca da escolha das fontes de informação pelos burocratas.

4 METODOLOGIA

Os dados aqui analisados foram coletados em um *survey*, no contexto da pesquisa *O que informa as políticas públicas federais: o uso e o não uso de evidências pela burocracia federal brasileira*, produzido pela Diest/Ipea. O questionário *on-line* (autoadministrado) foi enviado, por *e-mail*, a uma amostra selecionada a partir de um universo de 96.543 servidores civis lotados em órgão da administração direta. A primeira amostra continha 6.055 servidores. Foram então realizadas mais duas rodadas de seleção utilizando exatamente o mesmo método, chegando ao número final de 18.165 servidores (Koga *et al.*, 2020). Assim, obtiveram-se 2.180 registros completos válidos, representando uma taxa de resposta de 12% da amostra.⁹

O questionário contém as variáveis referentes às dimensões apresentadas na figura 1, isto é, *tipo de evidência*, *trabalho na política pública*, *área de política pública*, *capacidade analítica organizacional*, *capacidade analítica individual* e *características individuais*, além das variáveis: como ocupar cargo de DAS, Unidade da Federação (UF) em que está lotado, idade e sexo (todas as variáveis analisadas estão listadas no apêndice A).

As hipóteses testadas correspondem aos efeitos das variáveis em questão sobre o uso de determinados tipos de informação pelos servidores públicos federais, principalmente as variáveis *trabalho na política pública*, *capacidade analítica individual* e *capacidade analítica organizacional*. Para tal, optou-se pela modelagem de equações estruturais (MEE), uma técnica estatística de análise multivariada de dados usada para examinar relações entre variáveis observáveis e variáveis latentes (ou construtos). Essa técnica permite testar proposições teóricas sobre como as variáveis latentes estão formadas,^{10,11} as relações entre elas, assim como a direção de tais relacionamentos, em uma suposição entre causas e efeitos.

Nesse sentido, a análise específica e válida uma MEE derivada de abordagens teóricas da literatura com o objetivo de investigar como os tipos de trabalho na política pública e outros determinantes relacionados ao contexto de atuação dos

9. A íntegra do questionário pode ser encontrada em Koga *et al.* (2020).

10. Assim, as variáveis *tipo de evidência* e *trabalho na política pública* são tomadas enquanto variáveis latentes (ou construtos) observáveis indiretamente por meio de um conjunto de indicadores (conforme descrito no apêndice A).

11. Conforme descrito em Koga *et al.* (2020), a variável *tipo de evidência* foi previamente submetida à técnica de análise fatorial com o intuito de detectar perfis comuns nas respostas obtidas para os quinze tipos de informações apresentados aos respondentes. Na ocasião, foi possível delimitar quatro perfis específicos: interna, externa, acadêmico e experiencial (ver a distribuição dos quinze tipos entre esses quatro perfis no apêndice A). Na mesma oportunidade, a variável *trabalho na política pública* também foi submetida à técnica de análise fatorial (Koga *et al.*, 2020). A partir das respostas obtidas para os quatorze tipos de trabalho apresentados, também foi possível delimitar quatro perfis específicos: analítico/controlado, relacional, gerenciamento/fiscalização e administrativo (ver a distribuição dos quatorze tipos entre os perfis no apêndice A).

burocratas (como as capacidades organizacionais e individuais) estão associados aos usos de diferentes tipos de informações. Em suma, a MME foi utilizada como técnica confirmatória do modelo analítico proposto, principalmente na compreensão de como e se os indicadores selecionados estão relacionados com cada tipo de informação.

Foi utilizado na análise o pacote Lavaan do programa R, com estimativa de mínimos quadrados ponderados diagonalmente. As medidas de ajuste geral do modelo indicam um bom ajuste para os dados. Para avaliar o ajuste do modelo, foram utilizados os índices Comparative Fit Index (CFI), Root Mean Square Error of Approximation (RMSEA) e o Standardized Root Mean Square Residual (SRMR).

O índice CFI indicou que os dados da amostra estão bem ajustados ao modelo (0,92). Esse índice mede o ajuste relativo do modelo observado ao compará-lo com o modelo-base (isto é, o modelo com o pior ajuste), em que valores acima de 0,90 indicam ajuste adequado (Hu e Bentler, 1999).

O RMSEA foi de 0,068, estando nos limites indicados como um bom ajuste do modelo. Tal índice avalia o quão longe um modelo hipotético está de um modelo perfeito. De acordo com Hooper, Coughlan e Mullen (2008), um valor em torno de 0,06 indica um bom ajuste, ao passo que o valor limite é 0,07 (Steiger, 2007).

Por sua vez, o SRMR, que é a raiz quadrada da diferença entre os resíduos da amostra da matriz de covariância e o modelo de covariância hipotético, foi de 0,059. Os valores desse índice variam de 0 a 1, sendo abaixo de 0,08 um indicativo de bom ajuste (Hu e Bentler, 1999). Dessa forma, os três índices (CFI, RMSEA e SRMR) indicaram um bom ajuste do modelo.

5 RESULTADOS DA ANÁLISE

A tabela 1 apresenta um resumo dos achados do modelo de equações estruturais.¹² No que diz respeito às estimativas, vale ressaltar que os coeficientes se encontram padronizados para as variáveis latentes.¹³ Isso significa que elas seguem uma distribuição aproximadamente normal padrão (com média 0 e variância igual a 1). Quanto às demais variáveis (observáveis), os resultados podem ser interpretados em suas escalas originais (descritas no apêndice A).

12. As correlações encontradas entre as variáveis latentes (por exemplo, *trabalho na política pública*) e respectivas cargas fatoriais estão descritas no apêndice A. Apesar de serem parte importante do modelo estatístico, do ponto de vista teórico e descritivo elas não acrescentam nada a respeito das relações aqui analisadas.

13. No que tange à significância estatística, os asteriscos ao lado das estimativas descrevem o respectivo *p*-valor (* *p*-valor < 0,05; ** *p*-valor < 0,01; *** *p*-valor < 0,001). Assim, a presença de asteriscos indica significância estatística e, do mesmo modo, a ausência indica que não há significância estatística. Por sua vez, a magnitude da relação/influência entre as variáveis deve ser observada através do valor do coeficiente *estimativa*.

TABELA 1
Resultados do modelo de equações estruturais (2019)

		Tipo de evidência							
		Interno ¹		Externo ¹		Acadêmico ¹		Experiential ¹	
		Estimativa	Valor z	Estimativa	Valor z	Estimativa	Valor z	Estimativa	Valor z
Trabalho na política pública	Análítico/controlado ¹	0,818***	8,554	-0,056	-0,723	0,229**	3,135	0,345***	3,796
	Relacional ¹	-0,820***	-9,260	0,727***	10,503	0,352***	5,891	-0,144	-1,842
	Contrato/fiscalização ¹	0,478***	4,943	-0,160*	-2,224	-0,231**	-3,183	0,132	1,581
	Administrativo	0,180***	12,614	0,097***	6,479	0,005	0,404	0,152***	8,900
Capacidade analítica organizacional	Recursos	0,029	1,656	0,140***	7,761	0,184***	11,292	0,147***	7,063
	Unidade especializada	-0,145**	-2,900	0,09	1,766	0,123**	2,655	-0,062	-1,070
Capacidade analítica individual	Formação	0,026	1,258	0,129***	5,976	0,348***	18,210	0,111***	4,686
	Habilidades	0,015	1,850	0,038***	4,583	0,050***	6,785	-0,007	-0,684
	Experiência na política pública	0,019	0,95	-0,025	-1,246	-0,009	-0,454	0,065**	2,834
Área de política pública	Social	0,276***	3,734	0,038	0,513	-0,132	-1,960	-0,182*	-2,217
	Econômica	0,308***	4,694	0,03	0,447	-0,075	-1,255	0,019	0,249
	Infraestrutura	-0,061	-0,821	-0,076	-1,013	0,025	0,373	-0,11	-1,288
	Meio ambiente	0,142	1,258	0,408***	3,617	0,085	0,751	-0,032	-0,252
	Controle	0,849***	8,245	0,283**	2,693	0,123	1,320	0,095	0,805
Características individuais	DAS 1-3	0,285***	3,903	0,005	0,065	-0,046	-0,697	0,185*	2,192
	DAS 4-6	0,393***	4,417	0,352***	3,816	0,091	0,973	0,269**	2,632
	Trabalha no Distrito Federal (DF)	0,148**	3,015	0,213***	4,164	0,118**	2,620	-0,017	-0,292
	Idade	-0,007**	-3,279	0,006**	2,738	-0,006**	-2,920	-0,007**	-2,935
	Sexo	-0,046	-1,017	-0,102*	-2,213	0,03	0,717	-0,014	-0,278

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Variável latente.Obs.: * p -valor < 0,05; ** p -valor < 0,01; *** p -valor < 0,001.

Como é possível observar de forma mais clara na tabela 2, as relações existentes entre *trabalho na política pública* e *tipo de evidência* são quase todas estatisticamente significativas e apresentam coeficientes de caminho (efeito/influência) bem elucidativos.

Nota-se que o trabalho *analítico/controle* apresenta coeficiente de caminho positivo e significativo em todos os tipos de evidência, com exceção do tipo *externo* (-0,82): a saber, *interno* (+0,81), *experiential* (+0,34) e *acadêmico* (+0,22). Ou seja, esse tipo de trabalho está relacionado a um maior uso desses três tipos de informação.

Dois pontos principais merecem destaque em relação a esses resultados. O primeiro deles diz respeito às fontes acadêmicas. Embora a literatura já reconheça que o trabalho analítico trata da captação e da mobilização do conhecimento proveniente não apenas das fontes científicas, esperaríamos que a maior associação com este tipo de fonte fosse encontrada neste tipo trabalho. No entanto, como veremos a seguir, a associação mais expressiva com o uso da fonte científica foi encontrada no trabalho relacional.

O segundo ponto trata da magnitude do tipo *interno* de evidência (+0,81), pelo menos duas vezes maior do que os tipos *acadêmico* e *experiential*. Esse valor indica que a função *analítico/controle* está fortemente associada a um maior uso de evidências internas, como normativas, notas técnicas, pareceres legais etc. De fato, a própria associação do trabalho analítico com o trabalho de controle, já apontada em estudos prévios de burocratas, como nas publicações de Macedo, Viana e Nascimento (2019), Koga *et al.* (2020) e Saguin e Palotti (2020), levanta questionamentos sobre a forma e os propósitos para o qual o trabalho analítico vem sendo realizado na administração federal brasileira. Isto é, se estaria sendo realizado para subsidiar decisões nas políticas públicas, como preconizado pela literatura de análise de políticas públicas e pela própria PPBE, ou para fins de como responder a demandas do controle.

De todo modo, chama a atenção o uso expressivamente mais elevado de fontes internas no trabalho *analítico/controle* em relação às outras fontes. Algumas hipóteses podem ser levantadas a partir desses resultados. Uma delas seria a da caracterização de uma eventual função de intermediação, validação ou tradução de outras fontes de evidência inclusive, as acadêmico-científicas, desempenhada pelas fontes internas.

Outra hipótese seria a configuração de um processo de endogenia em que a própria administração federal produziria e consumiria suas fontes informacionais. Se consideramos que as recomendações de entes de controle e decisões judiciais estão entre essas fontes internas, a exploração dessa hipótese se torna ainda mais relevante, especialmente quando possíveis implicações cabem dentro do debate recente acerca da crescente influência do controle na gestão (Filgueiras, 2018; Nogueira e Gaetani, 2018; Grin, 2020). Talvez esta seja mais uma frente em que esta influência possa ser analisada.

TABELA 2
Resultados MME: trabalho na política pública versus tipo de evidência (2019)

		Tipo de evidência							
		Interno ¹		Externo ¹		Acadêmico ¹		Experiencial ¹	
		Estimativa	Valor z	Estimativa	Valor z	Estimativa	Valor z	Estimativa	Valor z
Trabalho na política pública	Analítico/ controle ¹	0,818***	8,554	-0,056	-0,723	0,229**	3,135	0,345***	3,796
	Relacional ¹	-0,820***	-9,260	0,727***	10,503	0,352***	5,891	-0,144	-1,842
	Contrato/ fiscalização ¹	0,478***	4,943	-0,160*	-2,224	-0,231**	-3,183	0,132	1,581
	Administrativo	0,180***	12,614	0,097***	6,479	0,005	0,404	0,152***	8,900

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Variável latente.

Obs.: * p -valor < 0,05; ** p -valor < 0,01; *** p -valor < 0,001.

Por sua vez, o trabalho *relacional* apresenta coeficiente de caminho positivo e significativo para os tipos de evidência *externo* (+0,72) e *acadêmico* (+0,35). Nesse caso, a magnitude para o tipo *externo* indica que a função *relacional* está intensamente associada à utilização de conhecimentos produzidos por diferentes grupos da sociedade (beneficiários, grupos de interesse, mídia, entre outros), inclusive acadêmico.

Também vale sublinhar que a função *relacional* obteve a maior magnitude para o tipo de evidência *acadêmico* (+0,35), de modo que ela se destaca como o trabalho mais fortemente associado ao uso de evidências acadêmico-científicas, ainda que não seja o de maior destaque na referida função. Por sua vez, a mesma função está negativamente associada ao uso de evidências internas, o qual se encontra bastante reduzido com magnitude de -0,82.

Embora esses resultados não confirmem as expectativas do maior uso de fontes científicas no trabalho *analítico/controlado*, eles corroboram a literatura sobre o *policy work* que destaca os efeitos da atuação relacional para a maior permeabilidade da influência de interlocutores externos (Meltsner, 1976; Colebatch, Hoppe e Nordegraaf, 2010). Como apontado por Ouimet, Landry e Ziam (2009) a maior interação com acadêmicos também seria um fator que levaria ao maior uso de evidências científicas pelos burocratas, o que pode ocorrer com mais intensidade neste tipo de trabalho relacional.

Com relação ao trabalho *contrato/fiscalização*, os coeficientes de caminho foram significantes, com tendências positivas apenas para *interno* (+0,48) e negativas para *acadêmico* (-0,23) e *externo* (-0,16). Esta associação parece condizente ao que se esperaria para um tipo de atuação que, por definição, é voltada a garantir o cumprimento de normativos e orientações internas produzidas pela própria administração pública.

Finalmente, o trabalho *administrativo* – caracterizado por atividades como agendamento de reuniões, tramitação de processos, elaboração de ofícios e memorandos etc. – apresenta coeficientes de caminho significativos e positivos para os tipos de evidência *interno* (+0,18), *experiential* (+0,15) e *externo* (+0,09). Ou seja, essa função está associada ao uso de todos os três tipos de evidências. Em contrapartida, o trabalho *administrativo* não apresentou significância para evidências acadêmico-científicas, de modo que não há associação entre essa função e o uso desse tipo de evidência, como de fato não se esperava dada a natureza mais operacional deste tipo de atuação.

No que se refere às capacidades analíticas, observando-se recomendações da literatura (Olejniczak, Raimondo e Kupiec, 2016; Wu, Ramesh e Howlett, 2015; Elgin e Weible, 2013; Pattyn e Brans, 2015), buscamos analisar tanto os efeitos das capacidades acumuladas no nível individual dos burocratas como os efeitos das capacidades acumuladas no nível das organizações da administração direta, conforme apresentado na tabela 3. Quanto ao nível individual, as capacidades analíticas foram representadas pelo conjunto de formação, habilidades apreendidas e experiência prévia dos burocratas, buscando captar os recursos analíticos provindos dos conhecimentos formais, bem como os recursos analíticos provindos dos conhecimentos tácitos.

Como argumenta a literatura especializada, os conhecimentos e as habilidades prévias determinariam a capacidade dos indivíduos de reconhecer o valor, adquirir, avaliar e usar as diferentes fontes de conhecimento (Ouimet, Landry e Ziam, 2009). Quanto às capacidades analíticas de nível organizacional, estas foram retratadas pelo nível de recursos informacionais disponibilizados pelos órgãos e pela existência de uma estrutura especializada que configuraria uma maturidade institucional mais elevada voltada ao uso de evidências científicas, como indicam experiências em outros países (Newman, Cherney e Head, 2017).

TABELA 3
Resultados da MME: capacidades analíticas organizacional e individual *versus* tipo de evidência (2019)

		Tipo de evidência							
		Interno ¹		Externo ¹		Acadêmico ¹		Experiential ¹	
		Estimativa	Valor z	Estimativa	Valor z	Estimativa	Valor z	Estimativa	Valor z
Capacidade analítica organizacional	Recursos	0,029	1,656	0,140***	7,761	0,184***	11,292	0,147***	7,063
	Unidade especializada	-0,145**	-2,900	0,090	1,766	0,123**	2,655	-0,062	-1,070
	Formação	0,026	1,258	0,129***	5,976	0,348***	18,210	0,111***	4,686
Capacidade analítica individual	Habilidades	0,015	1,850	0,038***	4,583	0,050***	6,785	-0,007	-0,684
	Experiência na política pública	0,019	0,95	-0,025	-1,246	-0,009	-0,454	0,065**	2,834

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Variável latente.

Obs.: * *p*-valor < 0,05; ** *p*-valor < 0,01; *** *p*-valor < 0,001.

De acordo com a tabela 3, os resultados referentes à *capacidade analítica individual* indicam uma associação positiva entre o nível de formação e o uso de evidências externas (+0,13), acadêmicas (+0,35) e experienciais (+0,11). Destaque para a relevância do efeito positivo entre formação e utilização de evidências acadêmico-científicas, como previsto pela literatura (Ouimet *et al.*, 2009; Wellstead, Stedman e Howlett, 2011; Newman, Cherney e Head, 2017). Quanto à maior diversidade de fontes utilizada pelos indivíduos com maior escolaridade, os resultados confirmam os achados apresentados por Macedo, Viana e Nascimento (2019) para o mesmo perfil de burocratas pesquisados em 2017.

Já a variável *habilidades*, que correspondia ao uso de ferramentas e tecnologias de processamento de dados, está apenas fracamente associada com o maior uso de evidências externas (+0,04) e acadêmicas (+0,05). De todo modo, por se tratar de habilidades que facilitariam diretamente o uso desse tipo de evidência, a associação positiva era esperada.

Em relação ao tempo de experiência na política pública, foi encontrada relação significativa apenas para o uso de evidências experienciais, que se apresentou positiva e também fraca (+0,06). Diferentemente do levantado por Macedo, Viana e Nascimento (2019) quanto à associação negativa entre o tempo de experiência e o uso de diversas fontes informacionais, os resultados do *survey* de 2019 não permitem identificar associação entre tempo de experiência e outros tipos de evidências analisados nesta pesquisa. Contudo, entendemos continuar válida a exploração por eles sugerida sobre as implicações de eventual desinteresse por fontes informacionais como científica e externa à medida que o burocrata se especializaria na política pública. Contar apenas com fontes experienciais reduziria sua capacidade analítica e fortaleceria a tendência de endogenia e ensimesmamento apontado anteriormente?

Do ponto de vista da *capacidade analítica organizacional* (tabela 4), importa sublinhar que a disponibilidade de recursos organizacionais para obtenção de informações de estudos e pesquisas está positivamente associada com o uso de evidências externas (+0,14), acadêmicas (+0,18) e experienciais (+0,15). Ademais, a existência de uma unidade organizacional especializada na utilização de pesquisas e estudos científicos demonstrou-se associada positivamente ao uso de evidências *acadêmico* (+0,12) e negativamente ao uso de evidências *interno* (-0,145).

Esses resultados corroboram tanto a literatura de PBBE que discute mecanismos e estratégias para promoção do uso de evidências científicas pelos burocratas como a literatura de capacidades que problematizam a relação entre as capacidades analíticas individuais e organizacionais. Quanto à primeira, a literatura de PPBEs sustenta que a disponibilização de recursos, incentivos organizacionais e criação de unidades de políticas públicas pode dizer muito sobre o nível de aproximação entre burocracia e academia e do uso de evidências

científicas (Pattyn e Brans, 2015; Howlett, 2015; Cherney *et al.*, 2015). Neste mesmo sentido, a existência de tais unidades voltadas à mobilização do conhecimento científico poderia implicar o maior uso de evidências científicas e uma demanda menor por fontes internas, como sugerido pelos dados da tabela 3.

Um avanço importante para o entendimento dos efeitos das capacidades analíticas no uso especialmente das evidências científicas seria o aprofundamento da relação entre as capacidades individuais e organizacionais, buscando analisar como elas se afetam. Como reconhece a literatura (Pattyn e Brans, 2015), para que as capacidades analíticas dos burocratas sejam mobilizadas, não basta capacitá-los. É necessário, ainda, que as organizações demandem e deem condições institucionais para o uso de evidências científicas e também de outras fontes informacionais. Compreender que dinâmicas e combinações de capacidades propiciam um maior uso, demonstra-se um caminho profícuo de aprofundamento deste debate.

Quanto aos resultados da tabela 4, cabe mencionar que, do ponto de vista da MME, não foram encontradas muitas relações com significância estatística entre a *área de política pública*¹⁴ e o *tipo de evidência* utilizado pelos burocratas. As áreas *social* (+0,28), *econômica* (+0,31) e *controle* (+0,85) estão associadas a um maior uso de evidências de cunho interno, com destaque para a forte associação no caso da área *controle*. Essa área também está positivamente associada ao uso de evidências externas.

TABELA 4
Resultados MME: área de política pública versus tipo de evidência (2019)

		Tipo de evidência							
		Interno ¹		Externo ¹		Acadêmico ¹		Experiential ¹	
		Estimativa	Valor z	Estimativa	Valor z	Estimativa	Valor z	Estimativa	Valor z
Área de política pública	Social	0,276***	3,734	0,038	0,513	-0,132	-1,960	-0,182*	-2,217
	Econômica	0,308***	4,694	0,03	0,447	-0,075	-1,255	0,019	0,249
	Infraestrutura	-0,061	-0,821	-0,076	-1,013	0,025	0,373	-0,11	-1,288
	Meio ambiente	0,142	1,258	0,408***	3,617	0,085	0,751	-0,032	-0,252
	Controle	0,849***	8,245	0,283**	2,693	0,123	1,320	0,095	0,805

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Variável latente.

Obs.: * *p*-valor < 0,05; ** *p*-valor < 0,01; *** *p*-valor < 0,001.

14. Na análise, a variável área de política pública foi recodificada enquanto uma variável dicotômica. Assim, para esta variável, os respondentes ligados à área central foram escolhidos como grupo de referência para as demais áreas. Ou seja, os valores indicam um maior ou menor uso por parte dos respondentes de cada área sempre em comparação com os respondentes da área central (para lista dos órgãos que compõem cada área, ver o apêndice A).

As hipóteses levantadas acerca do trabalho *analítico/controle* também merecem ser estudadas em razão dos resultados apresentados sobre a atuação mais específica dos burocratas na área *controle* que se respaldam fortemente nas evidências *interno* e, em alguma medida, *externo*. Como apontam Oliveira e Menke (2020) em estudo sobre as preferências dos auditores da Controladoria-Geral da União (CGU), há de fato uma clara prevalência do uso de fontes internas, tais como normas e avaliações produzidas pela própria controladoria. Em que pese a existência de orientações institucionais no sentido de incentivar o uso de evidências científicas nos processos de auditorias, Oliveira e Menke (2020) retratam a existência de desconfiança dos auditores da CGU em relação a este tipo de fonte, achado este que merece ser analisado.

Sobre os resultados quanto às áreas de política, vale mencionar, ainda, a importante associação positiva da área *meio ambiente* com a utilização de evidências *externo* (+0,26), associação esta já identificada pela literatura em razão das especificidades da área quanto à sujeição a regulações internacionais, dos padrões de avaliação de financiamentos externos e das interações com organizações não governamentais e organismos internacionais (Abers, 2016; Koga *et al.*, 2020; Macedo, Viana e Nascimento, 2019).

Outro dado importante para essa variável é que, do ponto de vista do modelo, não existe associação estatisticamente significativa, no modelo testado, entre as áreas de políticas públicas e o uso de evidências acadêmico-científicas. É possível que, como sugerido no modelo da figura 1, o efeito do uso de evidências nas áreas de políticas públicas esteja intermediado pelo tipo de trabalho desempenhado e às capacidades acumuladas pelos burocratas nos diferentes setores de políticas públicas. Uma outra hipótese já mencionada anteriormente trata da possibilidade de que as fontes acadêmicas sejam consumidas indiretamente por meio do uso de outras fontes, como normas, notas técnicas e recomendações do controle, que absorvam as fontes acadêmicas em sua elaboração. De todo modo, trata-se de uma análise a ser aprofundada.

Quanto às características sociodemográficas dos burocratas, os resultados apresentados na tabela 5 indicam uma fraca associação negativa entre o gênero masculino e o uso do tipo de evidência *externo* (0,102, $p < 0,05$). Para a variável *idade*, foi observada associação significativa para todos os tipos de evidências, contudo com magnitude a ser ponderada a depender da idade, tendo sido negativa para os tipos *interno* (-0,007), *acadêmico* (-0,006) e *experiential* (-0,007) e positiva apenas para o tipo *externo* (+0,006).

TABELA 5
Resultados MME: características individuais *versus* tipo de evidência (2019)

		Tipo de evidência							
		Interno ¹		Externo ¹		Acadêmico ¹		Experiential ¹	
		Estimativa	Valor z	Estimativa	Valor z	Estimativa	Valor z	Estimativa	Valor z
Características individuais	DAS 1-3	0,285***	3,903	0,005	0,065	-0,046	-0,697	0,185*	2,192
	DAS 4-6	0,393***	4,417	0,352***	3,816	0,091	0,973	0,269**	2,632
	Trabalha no DF	0,148**	3,015	0,213***	4,164	0,118**	2,620	-0,017	-0,292
	Idade	-0,007**	-3,279	0,006**	2,738	-0,006**	-2,920	-0,007**	-2,935
	Sexo (masculino)	-0,046	-1,017	-0,102*	-2,213	0,03	0,717	-0,014	-0,278

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Variável latente.

Obs.: * p -valor < 0,05; ** p -valor < 0,01; *** p -valor < 0,001.

Já no que se refere às características funcionais de ocupação de cargos e o trabalho no DF, associações relevantes foram identificadas. Para o tipo de evidência *interno*, foram encontradas associações positivas tanto para ocupação de cargos *DAS 1-3* (+0,28) como para *DAS 4-6* (+0,39) e para *trabalha no DF* (+0,15). Essa última variável também apresentou associação positiva para os tipos de evidência *externo* (+0,21) e *acadêmico* (+0,11), indicando uma maior diversidade de uso de fontes de evidência pelos burocratas federais atuando no DF se comparados aos lotados em outras UFs.

Esta diferença pode estar relacionada à diferença da natureza do trabalho desempenhado e do grau de influência dos burocratas lotados nas unidades organizacionais da administração direta fora de Brasília, em geral, mais relacionada à operacionalização de diretrizes e decisões definidas pela sede dos órgãos em Brasília (Saguin e Palotti, 2020) e, portanto, com menor demanda e acesso a uma diversidade de fontes informacionais. Contudo, mais estudos merecem ser realizados para produzir afirmações sobre esta dinâmica. Há que se lembrar, ainda, que estes dados se referem ao contexto dos burocratas da administração federal direta. Esta dinâmica deve ser distinta se consideramos as entidades da administração indireta, muitas das quais são caracterizadas pelo elevado grau de especialização e localizados fora de Brasília, tais como universidades, agências reguladoras, fundações e institutos de pesquisa.

Por fim, quanto à ocupação de DAS, além da associação positiva de magnitudes mais elevadas com as fontes internas já mencionadas, os resultados indicam associação com fontes experienciais tanto para *DAS 1-3* (+0,18) como para *DAS 4-6* (+0,27), sendo que para estes DAS mais altos verifica-se também associação positiva com o uso de evidências *externo* (+0,35). Estes resultados em diálogo com a literatura sobre a burocracia de médio escalão (BME) trazem questões interessantes para o debate.

Como revela Pires (2018), os burocratas ocupantes de DAS atuam em um nível intermediário entre a chamada burocracia de nível de rua e os tomadores de decisão, ambos pressionados e orientados pelo ambiente externo. Nessa posição, a função dos burocratas de médio escalão seria a de atuar como “agentes de integração, articulação, coordenação e produção de coerência” no interior do Estado, influenciando na produção das políticas por meio da interferência no fluxo de recursos críticos, entre eles os recursos informacionais (Pires, 2018, p. 201). Essa posição e função diferenciada desses burocratas faz questionar se estes exerceriam uma função intermediadora das diversas fontes de informação, tal como já apontado para o caso da burocracia do controle.

Ademais, em que pese uma maior diversificação de fontes, especialmente no caso dos DAS mais elevados, novamente chama a atenção a ausência de associação entre a ocupação desses cargos e o uso de evidências científicas. Se os burocratas de médio escalão são uma porta de entrada relevante para fontes informacionais no interior da administração pública, as evidências científicas não estariam sendo acessadas por meio dela.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo buscou apresentar uma radiografia dos tipos de evidências utilizados pelos burocratas e sobre quais fatores contextuais de sua atuação na política pública se associam ao consumo e à utilização dessas fontes informacionais. Tendo como referência a proposta de Pinheiro (2020b) do modelo moderado de evidência, este trabalho sustenta-se no entendimento de que um instrumento informacional se torna evidência a depender da moldura contextual na qual é utilizada, o que justificaria então expandir a observação do uso dos instrumentos informacionais para uma maior diversidade de contextos de atuação dos usuários.

A fim de retratar esta maior diversidade, foi proposto um modelo analítico que considera quatro tipos de condicionantes contextuais da ação dos burocratas federais, assim como as possíveis relações entre eles, a saber: o trabalho desempenhado na política pública; as capacidades analíticas acumuladas por burocratas e órgãos; as áreas de políticas em que atuam; e as características funcionais e socio-demográficas dos indivíduos.

Em 2019, momento da coleta dos dados via *survey*, quatro tipos de recursos informacionais eram utilizados pelos burocratas da administração federal direta: i) interno – fontes produzidas pela própria administração pública federal; ii) externo acadêmica – pesquisas e fontes acadêmico-científicas; iii) externo não acadêmica – pesquisas produzidas por outros atores externos à administração pública federal e não acadêmicos; e iv) experiencial – fontes oriundas da própria experiência do burocrata ou de colegas de trabalho.

Associações relevantes foram identificadas entre esses tipos de fontes e os fatores contextuais analisados. Destaque importante merece ser dado à forte associação entre o tipo de evidência *interno* e a maior parte das variáveis contextuais do modelo, apontando para um uso acentuado dessa fonte, em especial nos trabalhos *analítico/controlado* e *contrato/fiscalização*, nos cargos de DAS e nos setores social, econômico e controle.

Apesar de alguns desses resultados serem esperados em função da natureza do trabalho, como no caso do trabalho *contrato/fiscalização*, argumentamos que esses resultados demandam aprofundamento em duas principais questões. A primeira diz respeito a um eventual papel assumido pelas fontes internas como intermediadora e validadora de outras fontes de evidências, e a segunda quanto à relação encontrada entre o trabalho analítico e do controle. Há *gatekeepers* ou *knowledge brokers* – isto é, guardiões ou intermediários do conhecimento – que controlariam quais outras fontes informacionais e de que forma estas chegariam à administração federal? Em caso afirmativo, como essa dinâmica ocorre? Quem seriam? Os resultados apresentados nesta pesquisa indicam os burocratas do controle e os ocupantes de DAS como atores que possam estar exercendo tal função.

Quanto às fontes externas, as associações de maior magnitude foram encontradas nos contextos mais específicos do trabalho *relacional*, entre os ocupantes de DAS mais elevados (4 a 6) e na área *meio ambiente*. Os dois primeiros fatores podem estar relacionados, como sugerido no modelo analítico, e dizem respeito a um contexto de atuação de fato mais interacional e negocial, em que se potencializa a troca de fontes informacionais. O mesmo ocorreria na área *meio ambiente* em face da influência do ambiente internacional e da presença mais forte dos *stakeholders* externos da política. Contudo, o fato de outras áreas ou tipos de trabalho de políticas públicas não terem apresentado associação positiva com esta fonte de informação pode sugerir uma tendência de enclausuramento ou endogenia já caracterizada pela presença expressiva entre fontes internas nos diferentes contextos de atuação burocrática.

Os resultados referentes às fontes de evidências científicas vão na mesma direção. A princípio, não foi encontrada associação positiva com nenhuma área de política pública. Quanto ao trabalho de política pública, o *relacional* novamente é o que teria alguma associação significativa em função de sua maior relação com atores externos e, portanto, acesso a uma maior diversidade de fontes informacionais, seguido do *analítico/controlado*. Este último resultado reforça o argumento da necessidade de aprofundamento do contexto deste tipo de trabalho e da relação entre controle e produtores da política também para o acesso de fontes científicas.

É importante destacar, ainda, a associação entre as capacidades analíticas, tanto individuais como organizacionais, e o uso de evidências científicas, como sugerido pela literatura especializada que argumenta que o uso desse tipo de fonte demanda não apenas de capacitação dos burocratas, mas também de infraestrutura de pesquisa e institucionalização de ferramentas de governança das evidências.

Por fim, quanto às fontes experienciais, associações positivas foram encontradas em maior magnitude no trabalho *analítico/controlado* e entre os DAS 4 e 6. Pesquisas que analisam a importância do conhecimento tácito para determinados contextos de trabalho na política pública podem ajudar a compreender essas relações.

Reconhecemos que diversos desenvolvimentos e aprofundamentos podem ser vislumbrados a partir dos resultados apresentados. Uma frente trata da continuidade da exploração e do refinamento do modelo analítico proposto para avançar em análises explicativas do uso de evidências. Para tanto, a incorporação de fatores que permitam investigar as relações entre as variáveis explicativas, assim como as dinâmicas político-institucionais da atuação dos burocratas e organizações, como o faz a literatura de subsistemas de políticas públicas no modelo de coalizão de defesa, parece meios profícuos. Outra frente trata da realização e comparação entre estudos com outros perfis de burocratas, como os da administração interna, dos órgãos do controle e dos entes subnacionais.

De fato, outras pesquisas já foram ou estão sendo conduzidas¹⁵ no Brasil com este objetivo e merecem ser analisadas conjuntamente para acrescer a uma radiografia abrangente da capacidade analítica do Estado brasileiro. O aprimoramento da metodologia aplicada, por meio do uso de métodos experimentais ou qualitativos que permitam a triangulação de dados, também pode trazer avanços para esta agenda, especialmente no contexto como o atualmente vivido do advento da covid-19 que faz questionar a importância, os usos e os limites das evidências científicas e o que de fato tem informado as políticas públicas. Este estudo buscou fazer parte desta caminhada.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N. **Conflitos, mobilizações, e participação institucionalizada: a relação entre a sociedade civil e a construção de grandes obras de infraestrutura.** Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2231).

BALL, S. J. *et al.* Policy actors: doing policy work in schools. **Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education**, v. 32, n. 4, p. 625-639, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3l8ay0Q>>. Acesso em: 4 out. 2021.

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

15. Por exemplo, Peci e Sobral (2011), Oliveira e Menke (2020) e Daienne Machado, Tatiana Sandim, Pedro Jorge Holanda Alves, Isabela Harumi Lopes Motoki e Júlia Andrade Vivas, autores do capítulo 11 desta obra.

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

_____. Are governance modes alike? An analysis based on bureaucratic relationships and skills. **International Journal of Public Administration**, 2021.

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.

COLEBATCH, H. K. What work makes policy? **Policy Sciences**, v. 39, n. 4, p. 309-321, 2006. Disponível em: <<https://bit.ly/3mmQAYH>>. Acesso em: 4 out. 2021.

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

CRAFT, J. Conceptualizing the policy work of partisan advisers. **Policy Sciences**, v. 48, n. 2, p. 135-158, 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3iv0Q6W>>. Acesso em: 4 out. 2021.

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

DELEON, P. **The historical roots of the field**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

ELGIN, D. J.; WEIBLE, C. M. A stakeholder analysis of Colorado climate and energy issues using policy analytical capacity and the advocacy coalition framework. **Review of Policy Research**, v. 30, n. 1, p. 114-133, 2013.

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

FILGUEIRAS, F. Burocracias do controle, controle da burocracia e *accountability* no Brasil. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. (Org.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**: intersecções analíticas. Brasília: Enap; Ipea, 2018.

FILGUEIRAS, F.; KOGA, N.; VIANA, R. State capacities and policy work in Brazilian civil service. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 74, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/2Yt4Iyq>>. Acesso em: 4 out. 2021.

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

GRIN, E. J. **Controle externo e policy making?** A atuação do TCU junto à administração pública federal. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2595).

HOPPE, R.; JELIAZKOVA, M. How policy workers define their job: a Netherlands case study. *In*: COLEBATCH, H. K. (Ed.). **The work of policy**: an international survey. [S.l.]: Lexington Books, 2006. p. 35-60.

HOOPER, D.; COUGHLAN, J.; MULLEN, M. Structural Equation Modeling: Guidelines for Determining Model Fit. **The Electronic Journal of Business Research Methods**, v. 6, n. 1, 2008.

HOWLETT, M. Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: lessons from Canada. **Canadian Public Administration**, v. 52, n. 2, p. 153-175, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3FeeogV>>. Acesso em: 4 out. 2021.

_____. Public managers as the missing variable in policy studies: an empirical investigation using canadian data. **Review of Policy Research**, v. 28, n. 3, p. 247-263, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3ladj1E>>. Acesso em: 4 out. 2021.

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

HOWLETT, M.; WELLSTEAD, A. M. Policy analysts in the bureaucracy revisited: the nature of professional policy work in contemporary government. **Politics & Policy**, v. 39, n. 4, p. 613-633, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3ml4hyl>>. Acesso em: 4 out. 2021.

HU, L. T.; BENTLER, P. M. Cutoff criteria for fit indexes in covariance structure analysis: Conventional criteria versus new alternatives. **Structural Equation Modeling: a Multidisciplinary Journal**, v. 6, n. 1, p. 1-55, 1999.

KOGA, N. M. *et al.* **O que informa as políticas públicas federais**: o uso e o não uso de evidências pela burocracia federal brasileira. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2619).

KOHOUTEK, J.; NEKOLA, M.; NOVOTNÝ, V. Conceptualizing policy work as activity and field of research. **Central European Journal of Public Policy**, v. 7, n. 1, p. 28-59, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/3iCfdXa>>. Acesso em: 4 out. 2021.

LASSWELL, H. D.; LERNER, D. (Org.). **The policy sciences: recent developments in scope and method**. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LEJANO, R. P. **Frameworks for policy analysis**: merging text and context. New York: Routledge, 2006.

LINDBLOM, C. E. The science of muddling through public administration. **Public Administration Review**, v. 19, p. 79-88, 1959.

MACEDO, A. S.; VIANA, R.; NASCIMENTO, M. I. B. do. Capacidades analíticas no processo de produção de políticas públicas: quais fontes de evidências usam

os burocratas do serviço civil da administração pública federal? **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 4, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3iwpJiM>>. Acesso em: 4 out. 2021.

MELTSNER, A. **Policy analysts in the bureaucracy**. Berkeley: University of California Press, 1976.

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. Disponível em: <<https://bit.ly/3DfF4MD>>. Acesso em: 4 out. 2021.

NOGUEIRA, R. A.; GAETANI, F. A questão do controle no debate da governança pública. **Boletim de Análise Político-Institucional**, v. 19, p. 91-100, 2018.

OLEJNICZAK, K.; RAIMONDO, E.; KUPIEC, T. Evaluation units as knowledge brokers: testing and calibrating an innovative framework. **Evaluation**, v. 22, n. 2, p. 168-189, 2016.

OLIVEIRA, T. C.; MENKE, W. B. Auditores internos da Controladoria-Geral da União: como atuam e que informações utilizam. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Ipea, n. 24, p. 103-125, 2020.

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://bit.ly/2Yp3bcP>>. Acesso em: 4 out. 2021.

OUIMET, M.; LANDRY, R.; ZIAM, S. 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, 2009.

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, p. 183-196, 2015.

PECI, A.; SOBRAL, F. Regulatory impact assessment: how political and organizational forces influence its diffusion in a developing country. **Regulation & Governance**, v. 5, n. 2, p. 204-220, 2011.

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

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

PIRES, R. R. C. O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Ed.). **Burocracia de políticas pública no Brasil**: intersecções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: intersecções analíticas. Brasília: Enap; Ipea, 2018.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

SAGUIN, K.; PALOTTI, P. L. de M. How do middle managers matter in policy-making? Examining managerial work and influence in Brazil. **International Journal of Public Administration**, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3FenEBH>>. Acesso em: 4 out. 2021.

SAGUIN, K.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy work and capacities in a developing country: evidence from the Philippines. **Asia Pacific Journal of Public Administration**, v. 40, n. 1, p. 1-22, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/2YtdKLQ>>. Acesso em: 4 out. 2021.

SIMON, H. A. Rational choice and the structure of the environment. **Psychological Review**, v. 63, n. 2, p. 129-138, 1956.

SPINK, P. **Beyond public policy**: a public action languages approach. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2019.

STEIGER, J. H. Understanding the limitations of global fit assessment in structural equation modeling. **Personality and Individual Differences**, v. 42, n. 5, p. 893-898, 2007.

VESELÝ, A. The profile and work of officials in central and regional administration compared: the case of the Czech Republic. **NISPAcee Journal of Public Administration and Policy**, v. 7, n. 1, p. 107-128, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2WilybW>>. Acesso em: 4 set. 2021.

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

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

WEISS, C.; BUCUVALAS, M. **Social Science Research and Decision-Making**. New York: Columbia University Press, 1980.

WELLSTEAD, A.; STEDMAN, R. Policy capacity and incapacity in Canada's federal government. **Public Management Review**, v. 12, n. 6, p. 893-910, 2010. Disponível em: <<https://bit.ly/3Fkay5R>>. Acesso em: 4 out. 2021.

WELLSTEAD, A. M.; STEDMAN, R. C.; HOWLETT, M. Policy analytical capacity in changing governance contexts: a Structural Equation Model (SEM) study of contemporary canadian policy work. **Public Policy and Administration**, v. 26, n. 3, p. 353-373, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/3a4Da4C>>. Acesso em: 4 out. 2021.

WILLIAMS, A. Is evidence-based policy making really possible? Reflections for policymakers and academics on making use of research in the work of policy. *In*: COLEBATCH, H. K.; HOPPE, R.; NOORDEGRAAF, M. **Working for policy**. Amsterdam: Amsterdam Univ. Press, 2010.

WILSON, W. The study of administration. **Political Science Quarterly**, v. 2, n. 2, p. 197-222, 1887.

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.

YANOW, D. **Conducting interpretive policy analysis**. Newbury Park: Sage Publications, 2000.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BOLLEN, K. A. A new incremental fit index for general structural equation models. **Sociological methods & research**, v. 17, n. 3, p. 303-316, 1989.

PAINTER, M.; PIERRE, J. (Org.). **Challenges to state policy capacity**: global trends and comparative perspectives. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

ULLMAN, J. B.; BENTLER, P. M. Structural equation modeling. *In*: WEINER, I. B. (Ed.). **Handbook of Psychology**. 2nd ed. New York: Wiley, 2013.

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

APÊNDICE A

VARIÁVEIS, QUESTÕES E ESCALAS

QUADRO A.1

Tipos de evidência e indicadores (questões)

Variável latente	Questão	Pergunta no questionário
Interno	D1	Leis e normas.
	D2	Notas técnicas produzidas por órgãos da administração pública federal.
	D3	Pareceres legais e decisões judiciais.
	D4	Recomendações de órgãos de controle.
	D6	Sistemas informacionais e bases de dados governamentais (por exemplo, Siafi, Cadastro Único, dados IBGE etc.).
Externo	D5	Boas práticas e iniciativas produzidas pelos estados e municípios.
	D9	Recomendações de instâncias participativas (por exemplo, conselho de políticas públicas, conferências etc.).
	D10	Experiência e opiniões de beneficiário da política pública ou comentários e sugestões de ouvidoria.
	D11	Informações geradas por grupos de interesse (por exemplo, sindicatos, empresas, movimentos sociais, ONGs etc.).
	D12	Opiniões e recomendações de organismos internacionais ou boas práticas produzidas por governos de outros países.
	D13	Matéria jornalística.
Acadêmico	D7	Artigos, capítulos ou livros produzidos por pesquisadores.
	D8	Relatórios de pesquisa científica (por exemplo, produtos de consultoria de pesquisa, textos de discussão do Ipea etc.).
Experiencial	D14	Experiência pessoal.
	D15	Consulta a colegas de trabalho do próprio órgão ou de outros órgãos da administração federal.

Elaboração dos autores.

Obs.: 1. A pergunta do questionário é: “Nos últimos 12 meses, com que frequência você utilizou os tipos de informação listados abaixo para o seu trabalho?”. Escala: nunca (1), raramente (2), eventualmente (3), frequentemente (4), sempre (5).

2. Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal; IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; ONGs – organizações não governamentais.

QUADRO A.2
Tipos de trabalho e indicadores (questões)

Variável latente	Questão	Pergunta no questionário
Analítico/ controle	C1	Elaborar relatórios, pareceres, notas técnicas e outras informações para subsidiar a tomada de decisões.
	C2	Coletar e analisar dados e informações relacionadas à política pública.
	C4	Elaborar textos normativos (por exemplo, projetos de lei, decretos, portarias etc.).
	C10	Atender demandas dos órgãos de controle.
	C12	Realizar assessoramento de dirigentes.
Relacional	C3	Contratar e validar estudos de avaliação de processos, resultados e impactos da política pública.
	C6	Captar e negociar recursos financeiros para viabilizar ações, projetos e programas da política pública.
	C8	Coordenar equipe.
	C9	Representar seu órgão, negociar e pactuar ações e políticas junto a outros entes governamentais (por exemplo, outros ministérios, estados e municípios etc.).
	C11	Consultar e atender grupos interessados da sociedade sobre questões que envolvam a política pública.
Contrato/ fiscalização	C14	Organizar eventos.
	C5	Fiscalizar o cumprimento das normas e regulamentos da política pública.
	C7	Elaborar, negociar, gerir e fiscalizar contratos, convênios, termos de fomento, termos de colaboração e outros instrumentos.

Elaboração dos autores.

Obs.: A pergunta do questionário é: "Nos últimos 12 meses, com que frequência você executou as atividades abaixo relacionadas à política pública na qual você trabalha?". Escala: nunca (1), raramente (2), eventualmente (3), frequentemente (4), sempre (5).

QUADRO A.3
Variáveis observáveis (questões)

Variáveis observáveis	Questão	Pergunta no questionário
Administrativo (tipo de trabalho)	C13	Realiza atividades administrativas, tais como agendamento de reuniões, tramitação de processos, compra de passagens, elaboração de ofícios e memorandos?
Área	A14	Em que ministério ou órgão superior você trabalha atualmente?
Recursos	D49	Minha organização dispõe de meios e recursos suficientes para obter informações produzidas por pesquisas e estudos científicos?
Institucionalização/ governança	D50	Em relação à estrutura do seu ministério/órgão, há uma unidade organizacional (assessoria, coordenação, departamento ou secretaria) especializada na utilização de pesquisas e estudos científicos?
Formação	F4	Qual foi o curso de nível mais elevado que você concluiu?
Habilidades	E4	Utiliza novas ferramentas e tecnologias de processamento de dados e de análise estatística (programação em R, <i>stata</i> , <i>python</i> ou <i>java</i> etc.)?
Experiência na política pública	B2	Há quanto tempo você trabalha nesta política pública?
Possui cargo de direção e assessoramento (DAS)	A5	Qual o nível do cargo DAS ou equivalente que você ocupa atualmente?
Trabalha no Distrito Federal	A16	Em que Unidade da Federação você trabalha atualmente?
Idade	F2	Qual a sua idade?
Sexo	F1	Qual o seu sexo?
Raça/cor/etnia	F3	Qual a sua raça/cor/etnia?

Elaboração dos autores.

QUADRO A.4
Divisão em seis grandes áreas de políticas públicas

Área de política pública	Órgão
Central	Assessoria Especial do Presidente da República
Central	Autoridade Nacional de Proteção de Dados
Central	Casa Civil da Presidência da República
Central	Gabinete Pessoal do Presidente da República
Central	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
Central	Ministério da Defesa
Central	Ministério da Justiça e Segurança Pública
Central	Ministério das Relações Exteriores
Central	Secretaria de Governo da Presidência da República
Central	Secretaria-Geral da Presidência da República
Central	Vice-Presidência da República
Controle	Advocacia-Geral da União
Controle	Controladoria-Geral da União
Econômica	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Econômica	Ministério da Economia
Econômica	Ministério do Turismo
Infraestrutura	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
Infraestrutura	Ministério da Infraestrutura
Infraestrutura	Ministério de Minas e Energia
Infraestrutura	Ministério do Desenvolvimento Regional
Meio ambiente	Ministério do Meio Ambiente
Social	Ministério da Cidadania
Social	Ministério da Educação
Social	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
Social	Ministério da Saúde

Elaboração dos autores.