

## APRESENTAÇÃO<sup>1</sup>

Natália Massaco Koga<sup>2</sup>  
Pedro Lucas de Moura Palotti<sup>3</sup>  
Bruno Gontyjo do Couto<sup>4</sup>  
Flavio Lyrio Carneiro<sup>5</sup>  
Maurício Mota Saboya Pinheiro<sup>6</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Esta edição temática do *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi) vincula-se ao projeto Governança do Uso de Evidências, conduzido pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). Tal iniciativa discute as complexas relações entre o uso de evidências e o processo de produção de políticas públicas.

Adotando o modelo moderado de entendimento de evidências<sup>7</sup> de Pinheiro (2020; 2022), etapas anteriores do projeto demonstraram a utilização de distintas fontes informacionais em diferentes escopos e áreas da atuação do Estado brasileiro, assim como identificaram e analisaram condicionantes do uso de evidências em contextos diversos de política pública (Koga *et al.*, 2022a; Koga *et al.*, 2021; 2022b; Palotti *et al.*, 2021).

A produção realizada nas primeiras etapas do projeto permitiu traçar um retrato, ainda que preliminar e incompleto, da pluralidade de formas e práticas de produção, uso e intermediação do conhecimento dentro do Estado. *Surveys* conduzidos no escopo do projeto, em 2019 e 2021, com burocratas de todos os ministérios (Koga *et al.*, 2020) e servidores dirigentes da administração direta e indireta (Palotti *et al.*, 2021), respectivamente, demonstraram que o uso de fontes informacionais é heterogêneo dentro das políticas federais. Fatores individuais – nível educacional do burocrata e ocupação de cargos –, assim como contextuais – tipo de trabalho que exercem e, em alguma medida, a área de política pública onde atuam –, mostraram-se relevantes para analisar a variação na frequência de uso de diferentes fontes de evidências (Koga *et al.*, 2022b).

No estágio atual do projeto, buscou-se o direcionamento do foco para responder a questões aplicadas sobre como melhorar o uso de evidências, considerando os cuidados, desafios e potencialidades levantados pelas dezenas de estudos na publicação *Políticas Públicas e Usos de Evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas* (Koga *et al.*, 2022a).

---

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi37apresenta>

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea). *E-mail*: natalia.koga@ipea.gov.br.

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

4. Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest/Ipea. *E-mail*: brunogcouto@gmail.com.

5. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea. *E-mail*: flavio.carneiro@ipea.gov.br.

6. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea. *E-mail*: mauricio.saboya@ipea.gov.br.

7. O modelo moderado será explicado na subseção 2.1.

Neste boletim, procura-se, então, avançar para o debate de como construir uma boa governança de evidências, entendida como o conjunto de arranjos, processos e práticas que permitam a adoção de evidências geradas por métodos sistemáticos e válidos, mas que também sejam representativos e responsáveis junto à população afetada pela intervenção estatal. Em outras palavras, arranjos que considerem não apenas a qualidade da evidência nos termos científicos, mas que avaliem a pertinência de sua utilização para o contexto decisório específico, e garantam *accountability* e transparência do processo de adoção pelos cidadãos, assim como a abertura para contestação do uso no debate público (Parkhurst, 2017).

A edição está organizada em duas partes. A primeira delas volta-se para análises qualitativas, para fins de adensamento e complementaridade<sup>8</sup> das análises quantitativas baseadas nos dados coletados pelos *surveys* mencionados, em estratégia de métodos mistos. As avaliações contemplam sete contextos de política – já em exploração pela equipe do projeto – e se direcionam para ao menos um dos seguintes objetivos.

- 1) Detalhar os fluxos de absorção, produção e uso de evidências.
- 2) Identificar o perfil dos analistas de políticas públicas, suas práticas, métodos, capacidades e nível de autonomia.
- 3) Delimitar as comunidades epistêmicas, assim como os fatores institucionais e políticos que enquadram a atuação dos atores.
- 4) Aprofundar o entendimento dos efeitos dos fatores condicionantes identificados nos *surveys* e na análise qualitativa na cadeia de absorção de evidências.
- 5) Apontar subsídios para recomendações aplicadas para sistema de governança de evidências no governo federal que reconheça a diversidade de estruturas e práticas identificadas.

Na segunda parte do boletim contamos com trabalhos de colegas do Ipea e de outras instituições de pesquisa com uma das três finalidades a seguir detalhadas.

- 1) Examinar outros contextos de políticas públicas, a partir dos mesmos objetivos elencados.
- 2) Sugerir outras análises empíricas que contribuam para o levantamento de subsídios práticos para a construção de arranjos de governança de evidências.
- 3) Propor reflexões teórico-analíticas acerca de temas candentes ou emergentes no debate das políticas públicas baseadas ou informadas por evidências, especialmente no que se refere aos desafios da criação de um sistema de governança de evidências brasileiro.

## 2 PARTE I – PRÁTICAS E CULTURAS DE EVIDÊNCIAS EM SETORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### 2.1 Estratégia analítico-metodológica

Conforme sugerem a abordagem moderada de evidências proposta por Pinheiro (2020; 2022) e o modelo de absorção de conhecimento de Ouitmet *et al.* (2009), o processo de transformação de fontes informacionais em evidências que subsidiarão de alguma maneira a decisão de política pública

---

8. Tipo de estratégia de métodos mistos em que um mesmo fenômeno – produção e uso de evidências – é examinado em suas diferentes facetas e níveis, por meio de métodos qualitativos e quantitativos, ampliando a interpretabilidade e aproveitando os pontos fortes inerentes a cada um dos métodos (Greene, Caracelli e Graham, 1989).

está condicionado à moldura contextual na qual esse processo está imerso. Fatores de diversas naturezas configuram tal moldura, tais como aspectos normativos, institucionais, políticos e epistêmicos.

O referido modelo moderado é, no fundo, uma tentativa de responder à questão: “o que são evidências em políticas públicas?”. A fim de se elucidar o conceito de evidência, Pinheiro (2020; 2022) constrói um modelo, ou seja, uma forma de representação das políticas públicas. Os pressupostos desse modelo descrevem a natureza, estrutura e funcionamento das realidades, fenômenos e processos genericamente *sociais*, que são os objetos das políticas públicas, além dos processos de decisão dos *policymakers*. Este modelo é chamado de *moderado*, porque seus pressupostos se situam em um meio-termo entre duas perspectivas extremas: de um lado, uma abordagem racionalista (ou positivista); de outro lado, em outro extremo, uma visão puramente *construcionista* acerca das políticas públicas e de suas realidades.

O principal pressuposto do modelo moderado é que o conceito de evidência é relativo à moldura contextual na qual as decisões do *policymaker* são tomadas. Moldura contextual significa o contexto, isto é, o ambiente, o estado de coisas mais próximo do agente, no qual as decisões são tomadas. A moldura contextual envolve o agente da decisão, suas capacidades, conhecimentos, crenças e visões de mundo, assim como suas finalidades e propósitos de ação. Portanto, de acordo com o modelo moderado, as evidências são instrumentos ou meios informativos usados nos processos decisórios de políticas públicas, dada uma moldura contextual.

A relatividade do conceito de evidência a uma moldura contextual acarreta que as evidências são diversas em múltiplas dimensões. Entre tais dimensões destacam-se as seguintes: i) evidências podem envolver diferentes tipos de conhecimentos, mais ou menos formais, científicos ou não; ii) dependendo da área de política, as evidências poderão vincular-se a campos de saber e disciplinas com diversos graus de consolidação teórica e metodológica; e iii) os atores interessados, os *stakeholders* e públicos das políticas, principalmente em um regime democrático, podem e devem ser fontes potenciais de evidências para as políticas públicas, e não apenas os produtores formais de evidências, como cientistas, acadêmicos e burocratas.

Ademais, adotamos as áreas de políticas públicas como meio de caracterizar diferentes molduras contextuais, uma vez que se reconhece que entre elas há variação de aspectos contextuais, dado que existem diferenças expressivas na trajetória de definição dos problemas públicos, das comunidades que se constituem em torno deles e das formas de busca de resoluções a tais problemas.

Estudos prévios a partir de dados de *survey* conduzido pelo Ipea em 2019 com 2.180 servidores civis da administração federal direta (Koga *et al.*, 2020; 2022a) apontaram para diferenças de uso de evidências entre áreas de política. A fim de adensar as análises acerca das dinâmicas informacionais de absorção de conhecimento em campos diversos de políticas públicas, foram selecionados sete contextos de política que apresentaram, nos dados do *survey*, padrões específicos de usos de fontes informacionais.

Para esses contextos foram realizadas entrevistas semiestruturadas, no período de março a setembro de 2022, eminentemente com servidores públicos federais que exerciam atividades de análise e aconselhamento de política (*policy analysis* e *policy advice*) e complementarmente com especialistas no campo. Optamos pela busca em aprofundar o entendimento da atuação e perspectiva

dos analistas e conselheiros burocráticos, por já terem se demonstrado atores com papel fundamental no processo de absorção de conhecimento, como discutiremos nas considerações sobre esta parte.

O roteiro completo para as entrevistas semiestruturadas encontra-se no apêndice deste artigo. Os tópicos abordados nas entrevistas foram: i) perfil do entrevistado; ii) descrição da área de política pública; iii) rotina de trabalho; iv) mudanças recentes na política; v) perfil da equipe; vi) elaboração de análises e fontes informacionais utilizadas; vii) autonomia na elaboração das análises; viii) condições institucionais para atuação no *policy advice* (aconselhamento de políticas públicas); e ix) influência dos órgãos de controle externo.

O quadro 1 detalha os contextos de política das 38 entrevistas realizadas. As entrevistas foram promovidas virtualmente, em razão de o período de coleta ter transcorrido ao longo da pandemia da covid-19, sempre com ao menos dois entrevistados da equipe. A duração variou de uma hora e meia a duas horas e meia, em média. As entrevistas foram gravadas com a autorização dos entrevistados e deglavadas com auxílio das plataformas Zoom e Transkriptor. Todo o material deglavado passou por revisão pela equipe de oito pesquisadores do projeto, os quais são os autores e autoras dos artigos dessa parte.

QUADRO 1  
Contextos de políticas públicas analisados

Área de política pública	Contexto de uso de evidências	Número de entrevistas
Assistência social	Programa Auxílio Emergencial, do Ministério da Cidadania.	Seis entrevistas com servidores da Secretaria Nacional de Cidadania e Secretaria Nacional do Cadastro Único.
Segurança pública	Programa Nacional de Enfrentamento de Homicídios e Roubos, do Ministério da Justiça e Segurança Pública.	Sete entrevistas com um especialista e servidores da Secretaria Nacional de Segurança Pública.
Saúde	Política Nacional de Assistência Farmacêutica, do Ministério da Saúde.	Cinco entrevistas com um especialista e servidores da Secretaria Executiva da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec).
Meio ambiente	Programa de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos e Gestão Ambiental Territorial, do Ministério do Meio Ambiente.	Sete entrevistas com servidores da Secretaria de Qualidade Ambiental.
Infraestrutura hídrica	Política Nacional de Recursos Hídricos, do Ministério do Desenvolvimento Regional.	Sete entrevistas com servidores da Enap e da Secretaria Nacional de Recursos Hídricos.
Gestão	Política de Gestão de Pessoas – criação dos Cargos Comissionados Executivos (CCE) e das Funções Comissionadas Executivas (FCE), de níveis 1 a 17, para substituir Grupo – Direção e Assessoramento Superiores (DAS), Funções Comissionadas do Poder Executivo (FCPE), Funções Comissionadas Técnicas (FCT), Funções Gratificadas (FG), Gratificações Temporárias pelo exercício na Advocacia-Geral da União (GT-AGU) e gratificações de representação dos órgãos integrantes da Presidência da República (GR da Presidência), do Ministério da Economia.	Seis entrevistas com servidores da Secretaria de Gestão.
Controle	Perspectiva comparativa entre os seis contextos de política acima.	Uso das 38 entrevistas realizadas nos contextos anteriores.

Elaboração dos autores.

## 2.2 Estudos de uso de evidências em contextos diversos de políticas públicas

Em seu artigo *Capacidades analíticas e autonomia da burocracia como condicionantes do uso de evidências na implementação do auxílio emergencial*, Bruno Gontyjo do Couto analisa o contexto dos burocratas do campo da assistência social na implementação de medidas de proteção das famílias brasileiras mais vulneráveis durante o enfrentamento da pandemia da covid-19. Os resultados do estudo demonstraram que dois fatores foram determinantes para viabilizar a definição dos beneficiários e a rápida implementação do Programa Auxílio Emergencial. O primeiro foi a elevada capacidade analítica acumulada tanto em nível individual, isto é, entre os burocratas que atuavam na equipe do programa, como organizacionais, relacionadas ao estágio avançado de desenvolvimento de rotinas e infraestrutura tecnológica e informacional dentro do então Ministério da Cidadania. O segundo trata da autonomia apresentada pelos burocratas para o uso de sua *expertise* técnica na operacionalização de um programa complexo, desenhado a partir de experiências prévias exitosas de outras iniciativas nesse campo de política pública.

Analisando o mesmo contexto de urgência e complexidade da pandemia, Natália Koga e coautores, no artigo *A Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde ante os ataques governamentais à expertise científica para o enfrentamento da covid-19*, verificam, no campo da saúde, a relevância da capacidade analítica do Estado para a mobilização de evidências técnico-científicas para a definição de recomendações de medicamentos e tratamentos contra a infecção respiratória. Concluem, ainda, que a existência de um ente como a Conitec, com suas dinâmicas de funcionamento e espaços de atuação institucionalizados e com credibilidade conquistada dentro da comunidade epistêmica das avaliações de tecnologia da saúde (ATS), foi fator fundamental de resistência aos ataques negacionistas e anticientíficos da gestão Jair Bolsonaro durante a pandemia.

Bruno Couto, Marcos Soares Filho e Luciana Garcia examinam, em seu artigo *A perspectiva das evidências na Política Nacional de Redução de Homicídios: o caso do projeto-piloto Em Frente, Brasil*, a trajetória de implementação do referido projeto e o desenho posterior de três programas que dele derivaram. O estudo qualitativo confirma achados da pesquisa via *survey* com burocratas federais (Koga *et al.*, 2022b) acerca da presença de uma cultura de valorização de dados e uso proeminente de fontes científicas entre os burocratas que atuam na área de segurança pública. Contudo, o uso dessas fontes ocorre, no caso examinado, partindo do protagonismo dos burocratas e de forma interacional com outras fontes de evidências, como análises internas do ministério, referências de experiências exitosas nacionais e internacionais e a própria vivência do quadro de analistas – que é composto, em grande parte, por membros das forças policiais estaduais que atuam temporariamente no Ministério da Justiça. Os autores concluem que, em que pese ter se formado relação virtuosa entre conhecimento técnico, autonomia dos burocratas e os interesses políticos do alto escalão, a qual viabilizou a implementação dos ciclos iniciais do projeto-piloto, o aprendizado desse processo e o fortalecimento da institucionalização da governança de evidências na área foram interrompidos com a descontinuidade dos programas nos anos subsequentes, problema histórico do qual padece grande parte das ações públicas na área.

No quarto artigo dessa parte, intitulado *Evidências para a gestão: o caso da reorganização das funções de confiança e dos cargos comissionados no governo federal brasileiro*, Pedro Palotti e Marcos Soares examinam um contexto menos explorado no debate do uso de evidências, o da área de gestão de pessoas. Os autores revelam inicialmente duas principais características desse campo: i) a centralidade

dos normativos como fonte de evidências que delimita as fronteiras dos processos de mudanças; e ii) o aprimoramento de fontes produzidas dentro do próprio Estado, como o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape) e o Boletim Estatístico de Pessoal, que viabilizaram a produção de estudos e pesquisas em interação entre os burocratas e atores das comunidades científicas e internacionais, das quais esses próprios burocratas passaram a fazer parte. Tendo em conta esse cenário, o artigo analisa o processo decisório de medidas recentes voltadas à reorganização da estrutura de funções e cargos de alto escalão da gestão pública federal. Concluem, por fim, que a atuação da burocracia e o uso das fontes internas por ela construídas e mantidas têm sido fundamentais para gerar subsídios e aprimorar soluções para os processos incrementais de transformação da administração federal.

No artigo *A importância dos analistas ambientais e dos órgãos colegiados na governança de evidências do Ministério do Meio Ambiente*, Bruno Couto, Pedro Palotti e Marcos Soares Filho lançam mão do conceito de *knowledge brokerage* (intermediação do conhecimento) para compreender o processo de absorção de conhecimento no contexto de alta complexidade e conflituosidade característicos da política de meio ambiente. Diante de um processo decisório em que coexistem e disputam permanentemente uma pluralidade de atores, interesses e fontes de evidências, o trabalho demonstra como os intermediários do conhecimento – os analistas ambientais e as instâncias participativas – tornaram-se componentes fundamentais para a viabilização de todas as etapas de absorção do conhecimento no campo, atuando em diversas funções, como prospecção, síntese, mediação, tradução, articulação, para além da própria função de análise de políticas. Os autores destacam, assim, o caráter interacional da formação da capacidade analítica na política ambiental e os efeitos negativos do recente desmonte das instâncias participativas e ataques aos burocratas para o enfraquecimento dessas capacidades e desmobilização de evidências para a produção de políticas ambientais.

Marcos Soares Filho e Luciana Garcia utilizam também o conceito de *knowledge brokerage*, em seu artigo *Knowledge brokering: análise da atuação da Enap na elaboração da Política Nacional de Segurança Hídrica – componente Infraestrutura Hídrica*. O estudo detalha e avalia a atuação da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), ente governamental com vasta experiência em processos colaborativos de assessoramento governamental, no processo de desenho da referida política com o então Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Relacionando as etapas de absorção de conhecimento a instrumentos de desenvolvimento de capacidade analítica, os autores demonstram como a Enap atuou nesse contexto, de forma a mitigar os custos analíticos de absorção do conhecimento do MDR. Os autores introduzem, ainda, críticas à definição mais corrente de *knowledge brokerage*, ao sustentarem a relevância em se incorporar ao conceito restrito de corretagem o entendimento expandido de absorção do conhecimento e do custo de mitigação da capacidade analítica.

Por fim, no artigo *A influência dos entes do controle no processo de absorção de conhecimento para políticas públicas*, Natália Koga, Isabella Goellner e Bernardo Medeiros analisam as 38 entrevistas concedidas pelos burocratas dos seis casos retratados, buscando compreender a dinâmica de interação entre eles e agentes do controle – em especial, da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU) – no processo de absorção de conhecimento nos respectivos contextos de política. O estudo se justifica pelos achados de pesquisas *survey* que indicaram uso elevado pelos burocratas federais de fontes produzidas pelos entes do controle (Koga *et al.*, 2020; Palotti *et al.*, 2021). As entrevistas revelaram que houve, em pelo menos metade das entrevistas, a identificação de atuação significativa de intermediação do conhecimento por esses atores e que essa atuação se dá

de diferentes formas. Há relatos tanto no sentido de geração de dificuldades e impedimentos, como a criação de demandas excessivas, de retrabalho, inseguranças e instabilidades informacionais, quanto de atuações do controle que facilitaram acesso a dados, legitimaram propostas de mudanças dos burocratas junto aos decisores políticos e incentivaram o aprimoramento da capacidade analítica dos órgãos. Os autores sugerem a continuidade de agenda de pesquisa acerca das causas que levam os entes do controle a assumir esses diversos papéis de intermediação (atentando tanto para suas facetas positivas como negativas), assim como o acompanhamento dos efeitos e riscos da assimetria de capacidades entre gestão e controle, combinada à força coercitiva das recomendações do controle na produção de políticas.

### 2.3 Considerações sobre o uso de evidências nos contextos diversos de políticas federais

Discorremos a seguir a respeito das principais especificidades e similaridades relacionadas ao uso e governança de evidências encontradas nos contextos de políticas examinados nos sete artigos que compõem a parte I deste boletim.

No que se refere aos tipos de fontes de evidências empregadas, confirmamos os achados das pesquisas via *survey* (Koga *et al.*, 2020; 2022b; Palotti *et al.*, 2021) de que há variação de fontes nas áreas de políticas. No contexto decisório sobre questões voltadas ao próprio funcionamento das organizações estatais – mais especificamente, na área de gestão de pessoas – as fontes internas e experienciais demonstraram-se fundantes. Como a literatura já aponta, o uso de tais tipos de fontes é mais comum em contexto decisório referente às questões internas das organizações (Caplan, 1979). É interessante o relato, no caso analisado, de que essas fontes foram a base de estudos e pesquisas para produtores externos, como a academia e organismos internacionais. O uso das fontes oriundas da própria burocracia estatal foi do mesmo modo determinante no caso da assistência social em que se pôde implementar agilmente um programa de escala nacional no contexto de urgência, por já contar com rotinas, normativos e capacidade analítica bem constituídos em torno desse tipo de fontes informacionais.

No âmbito da segurança pública, ainda que fontes internas tenham sido relevantes, percebeu-se a participação de fontes externas, inclusive científicas, no substrato informacional que subsidiou a atuação dos analistas burocratas no segmento. A área de meio ambiente já havia sido identificada em estudo prévio como o nicho de maior influência de fontes externas, como as produzidas por organismos internacionais, ONGs e instâncias participativas (Koga *et al.*, 2022b). No caso em questão, reafirmou-se essa especificidade e demonstrou-se o papel de intermediação dos analistas ambientais e dos mecanismos participativos dessas diferentes fontes.

O caso da Conitec na área da saúde talvez seja um dos contextos de mais elevado nível de institucionalização do uso de evidências científicas nas políticas federais brasileiras. Esse estágio foi alcançado, como discorre o estudo, em função de processo incremental de construção de capacidades, criação de normativos, rotinas, parcerias e conquista de legitimidade no campo de conhecimento específico, em grande parte liderado pela burocracia.

O exame dos casos permitiu identificar alguns fatores condicionantes da utilização de evidências que não haviam sido explorados em estudos prévios, tais como o nível de institucionalização do uso de evidências no arranjo decisório da área. O grau de interação entre a comunidade política e a comunidade epistêmica da área de conhecimento, o propósito de uso da evidência na fase da

política (por exemplo, definição e dimensionamento de público beneficiário, escolha da alternativa de tratamento a ser implementada, desenho de projeto-piloto, entre outros) e janelas de oportunidades políticas foram alguns desses fatores que levam a preferências distintas de fontes de evidências.

Quanto às similaridades encontradas nos casos, destacamos três relacionadas às dinâmicas de desenvolvimento de capacidades analíticas e ao processo de institucionalização do uso de evidências. A primeira trata do protagonismo da burocracia nas etapas iniciais do processo de absorção de conhecimento, quais sejam, de valorização das fontes, de construção de meios e criação de rotinas de aquisição e uso dessas fontes para que se tornem evidências pelos tomadores de decisão. Se, por um lado, percebe-se em todas as situações um padrão de significativa autonomia burocrática no desenvolvimento da capacidade analítica do governo federal, por outro lado, os casos da saúde e do meio ambiente demonstram os riscos de ruptura e desmonte dessa capacidade quando não há compromisso das lideranças políticas em mobilizá-la e não há um nível elevado de institucionalização – tais como previsão do uso de evidências em instrumentos normativos e nas rotinas estabelecidas, incentivos organizacionais e recursos orçamentários destinados a essa finalidade etc. Em outras palavras, os esforços individuais e técnicos dos burocratas são fundamentais para a conscientização da relevância de uso, para construir rotinas, instrumentos e processos, mas a sustentabilidade desses esforços de institucionalização demanda compromissos e iniciativas no nível organizacional e político.

O segundo aspecto comum a boa parte dos casos diz respeito à dinâmica incremental e interacional de absorção das fontes de evidências. Em geral, observou-se que essa absorção decorre de processos incrementais e não de eventos ou iniciativas disruptivas. Nas áreas de políticas analisadas, a construção de bases de dados e registros administrativos, assim como o acúmulo de capacidades analíticas, foi se dando, em grande medida, no nível técnico dos burocratas. Gozando historicamente de relativa autonomia para interagir com *stakeholders* da política e produtores externos de conhecimento, os burocratas atuam, intencionalmente ou não, como intermediários do processo de absorção de conhecimento. Seja selecionando, trazendo e traduzindo conhecimentos para dentro do aparato estatal, seja construindo ou fechando canais de interlocução com produtores de conhecimento, os burocratas demonstraram-se, nos casos analisados, agentes centrais de formação da massa crítica acerca das políticas nas quais atuavam.

Vários dos estudos apresentados na parte I exploram a função de *knowledge brokerage* (intermediação do conhecimento), desempenhada não apenas pelos burocratas analistas de políticas, mas também por outros atores, como os entes do controle, a Enap e instâncias participativas. Avaliamos que a ênfase dada pelos autores e autoras a esse fenômeno interacional, já muito debatido pela literatura especializada (Meyer, 2010; Mackillop, Quarmby e Downe, 2020; Kislov, Wilson e Boaden, 2017), indica a importância de se examinar as relações estabelecidas entre usuários, produtores e intermediários do conhecimento para se explicar por que alguns tipos de evidências são mais utilizados em determinados campos de políticas do que outros. Isto é, as interações viabilizam acessos a fontes de conhecimento e a falta de trocas pode obstaculizá-los. Ter intermediários voltados a identificarem lacunas e facilitarem interações pode, assim, aprimorar o ecossistema de evidências de uma área de política pública.

Ainda que as áreas de políticas tenham suas especificidades e apresentem diferentes estágios de maturidade de institucionalização do uso de evidências, há aspectos comuns que incitam reflexões e recomendações para um arranjo de governança federal que abarque ecossistemas de evidências

distintos. A parte II trará contribuições adicionais a essa questão, que será retomada nas considerações finais deste artigo.

### 3 PARTE II – TEMAS ESTRUTURANTES E CANDENTES PARA A GOVERNANÇA DE EVIDÊNCIAS

#### 3.1 Causalidade e causalismo em políticas públicas

Maurício Pinheiro, no seu artigo *Causalidade e causalismo em políticas públicas*, traça o conceito inovador de causalismo, definido pelo autor como a ideia de que “a descoberta de relações causais e a sua mensuração e controle, com o uso de determinados métodos, sejam um imperativo para qualquer explicação científica e para qualquer avaliação de política”. Argumenta-se que essa postura informa a atuação do analista ou implementador de política pública, não se confundindo com os métodos de pesquisa em si, como a avaliação de impacto. Os limites dessa postura decorrem, entre outras questões, da multiplicidade de causas a fenômenos sociais, e o caráter das ciências sociais como pertencentes ao campo do “ser humano agente”, cheias de intencionalidade e abertas à incerteza, à indeterminação e à imprevisibilidade. Além disso, os próprios componentes de uma definição causal possuem algum grau de imprecisão conceitual e estão sujeitos a interpretações particulares. Esses elementos se combinam para sugerir a pesquisadores e analistas de políticas públicas alternativas ao causalismo, por exemplo, como a tentativa de se considerar o contexto de investigação e da política pública específica ao se investigar relações causais.

Em seu artigo intitulado *A longa jornada da evidência: a batalha contra o escorbuto*, Antonio Lassance investiga, a partir da metodologia do experimento natural histórico de longa duração, as razões para que uma evidência tenha de aguardar para efetivamente ser incorporada pelo Estado e pelo mercado. Para tanto, é avaliado o caso particular das soluções para lidar com o escorbuto na Inglaterra do século XVIII, em plena expansão marítima, com poderio militar e mercantil. A análise desdobra-se, por um lado, na compreensão dos elementos da própria evidência e do sistema perito de então – ambos precários e limitados – e acerca das condições de processamento político da decisão. O escorbuto afetava principalmente marujos, sem representação e relevância política em um sistema político elitista, que só introduziu um tratamento para a doença no contexto do início das guerras napoleônicas. Além desses aspectos, o mercado não havia ainda observado condições logísticas de introdução de uma tecnologia de baixo custo para lidar com a doença, o que ocorre com a invenção de uma soda no início do século XIX.

Em seu artigo *Inferência causal e avaliação de políticas públicas*, Flavio Carneiro tem como intuito compreender quando podemos tratar efetivamente de uma inferência de natureza causal, o que difere dos elementos propriamente estatísticos da produção de inferências. Com o intuito de realizar um esforço ao mesmo tempo didático e útil ao entendimento do conceito corrente de inferência causal, o autor defende a centralidade do conceito de contrafactual – o que teria ocorrido na ausência de uma intervenção observada no mundo real, tudo mais mantido constante – para ilustrar problemas comuns na compreensão da causalidade, como o viés de variável omitida e o problema da causalidade reversa. Além disso, explicita o problema básico da inferência causal, em que não é possível medir precisamente o efeito de uma intervenção, mas sim estimá-la a partir de diferentes estratégias, como a produção de experimentos aleatórios controlados ou com a mobilização de algumas técnicas econométricas quando temos dados observacionais. Por fim, o artigo destaca os limites da produção de inferência causal, seja do ponto de vista da sua viabilidade ou da necessidade de adaptação dos achados de pesquisa para o contexto da intervenção governamental.

### 3.1.1 Qual a importância e os limites da aferição de causalidade em políticas públicas?

Esses três primeiros artigos da parte II, que discutem questões pertinentes à produção de evidências e causalidade, apontam para um cenário de reconhecimento dessa busca por questionamento sobre causalidade, ao mesmo tempo que indicam limitações e vieses nesse intuito.

Nesse sentido, enquanto Carneiro aponta para a necessidade de uma compreensão mais realista e menos ingênua do conceito de causalidade e dos diferentes, embora complexos, meios para obtê-la, Pinheiro nos lembra os perigos do causalismo, ou seja, de uma postura analítica e científica que enxerga na aferição de causalidade a única solução para lidar com problemas públicos. Alerta-se aqui contra certas armadilhas em que o analista de política pode se ver preso, ao restringir-se à mensuração de relações causais por meio de certos conceitos, métodos e técnicas-padrão. Nesse mesmo sentido, Lassance nos alerta para os percalços da institucionalização de evidências com ausência de explicações ou teorias que possam dar sentido a achados provenientes de experimentos, além da necessidade de nos atentarmos para o funcionamento dos sistemas peritos e do comportamento das autoridades científicas.

### 3.2 Dados e *machine learning*

O artigo de autoria de Denise Direito e Fernanda Reis, intitulado *Evidências e dados nas políticas públicas: o falso embate entre transparência e privacidade*, contribui especificamente para o debate acerca do falso dilema que envolve os dados pessoais (proteção) e a necessidade de informar políticas públicas por meio da manipulação de bases de dados privados (transparência). As autoras analisam três casos recentes envolvendo o suposto dilema, no campo da política educacional, na concessão de benefícios e na auditoria e fiscalização de programas governamentais, bem como a legislação pertinente, que compreende a Lei de Acesso à Informação, o Marco Civil da Internet e a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. A partir desse conjunto de reflexões, as autoras concluem que a superação dessa aparente contradição pode ocorrer por meio de dois caminhos complementares: i) fortalecer a transparência ativa dos programas governamentais e o controle social da utilização de dados privados; e ii) garantir que a manipulação estatal de dados privados seja feita pelos procedimentos adequados, como a utilização de anonimização e pseudoanonimização.

Fernando Filgueiras, em seu artigo *Machine learning: evidências ou alquimia em políticas públicas no Brasil?*, problematiza os usos e os limites de técnicas de manipulação de grandes bases de dados com o emprego da inteligência artificial para subsidiar a produção de políticas públicas e fortalecer as capacidades estatais. O *machine learning* é compreendido como uma técnica que sofreu acentuadas modificações com a ascensão de gigantescas bases de dados. Com isso, nas palavras do autor, a programação tradicional foi sendo substituída em muitos contextos por algoritmos que “calculam funções de aprendizado e são capazes de aprender com os dados para classificar, hierarquizar ou clusterizar diferentes objetos de interesse”. A mobilização de *machine learning*, contudo, não está necessariamente engajada com a criação ou ativação de capacidades analíticas para resolução de problemas de políticas públicas, nem com a coleta e o processamento de dados ou com uma teoria em particular do processo de políticas públicas. Embora seu uso venha se disseminando no campo da administração pública, a mobilização efetiva de algoritmos de *machine learning* para produzir melhores políticas públicas parece algo ainda em construção.

### 3.2.1 Como produzir evidências em vista do contexto político-institucional brasileiro para lidar com dados administrativos e com a ascensão de novas tecnologias computacionais?

Os dois trabalhos detalhados são complementares quanto à perspectiva crítica para as relações entre o cenário político-institucional da administração pública brasileira e a mobilização de dados administrativos por meio de novas tecnologias.

Para Direito e Reis, há um falso dilema quando se trata da relação entre proteção dos dados privados e transparência pública. A governança pública nesse novo cenário deve levar em consideração a necessidade de que as políticas públicas possam empregar tais dados para aperfeiçoar os serviços públicos, ao mesmo tempo que mobiliza técnicas para garantir os direitos de privacidade. Em perspectiva complementar, Filgueiras se debruça sobre as novas tecnologias de processamento de dados e seus limites para produzir evidências. Longe de consistirem em uma panaceia, essas novas tecnologias de processamento automatizado de grandes bases de dados estão mais próximas do “uso intuitivo de sistemas de informações para imaginar futuros possíveis”, conforme defendido pelo autor. Desse modo, devemos simultaneamente observar as condições e limites no contexto normativo das políticas públicas, ao passo que devemos lidar com as novas tecnologias sem desconsiderar todo o aprendizado oferecido pelas *policy sciences*.

### 3.3 Institucionalização do uso de evidências

O artigo *Institucionalização do uso de evidências em políticas no Brasil: avanços e oportunidades*, de autoria de Bethânia Suano, Bruno Graebin de Farias, Carolina Scherer Beidacki, Gabriela Solidario de Souza Benatti, Victória Paulo Menin e Laura Boeira, visa cobrir ao menos parte de uma lacuna identificada pelos próprios autores: a ausência de reflexões em língua portuguesa sobre o processo de institucionalização de evidências. A partir dos seis domínios traçados por Kuchenmüller *et al.*, (2022) para se analisar em que medida se observa a institucionalização do uso de evidências, o artigo enfoca o caso brasileiro. Os achados da pesquisa apontam para um avanço significativo do Brasil na publicação de normativos que incentivam a realização de avaliações de políticas públicas, assim como criam espaços formais para fomentar a produção dessas evidências, com destaque para alguns setores, como a política de saúde e de desenvolvimento social. São ainda muito limitados, contudo, mecanismos de coordenação e de inserção efetiva da mobilização de evidências nas políticas públicas, com exemplos de esforços pontuais e descontinuados, em que pese o cenário recente de inserção do país em redes e esforços internacionais de promover o uso de evidências em políticas públicas.

Rafael Schleicher, no artigo intitulado *Do desafio metodológico ao protagonismo brasileiro: a história da pesquisa Cobradi*,<sup>9</sup> relata a experiência de produzir uma metodologia inovadora para mensuração do esforço brasileiro de cooperação internacional. Um dos principais desafios metodológicos vincula-se ao caráter multifacetado e transversal às políticas públicas das práticas de cooperação internacional, com dados distribuídos por todas as instituições de governo. A pesquisa se debruça sobre as três fases de parceria entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o Ipea, ao longo do período de 2010 a 2024. A ênfase está no esforço de aperfeiçoamento da metodologia e da qualidade dos dados para produzir evidências acerca do esforço brasileiro de cooperação internacional. Para isso, parte-se de um cenário inicial de aprendizado e experimentação, de 2010 a 2018, para a aproximação dos debates estatísticos internacionais na Organização das Nações Unidas (ONU) e

9. Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional.

na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), de 2019 a 2020, até a fase em andamento, de 2021 a 2024, de protagonismo brasileiro no quesito da qualidade estatística. Isto tornou o país uma referência do Sul global na medição da Cooperação Sul-Sul para o Desenvolvimento (CSSD) e da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional (CDI) prestada. Nesse sentido, um achado fundamental desse relato de experiência reside na “aproximação do Brasil das principais metodologias e fóruns estatísticos internacionais desde 2018”, conforme apontado pelo autor.

### 3.3.1 O que se depreende da institucionalização de evidências no Brasil?

Uma reflexão importante a partir dos dois artigos discutidos é situar o papel das mudanças incrementais no aperfeiçoamento da institucionalização do uso de evidências no governo. Enquanto Schleicher, no relato de experiência sobre a pesquisa Cobradi, argumenta que houve um processo virtuoso de aperfeiçoamento institucional na produção de evidências a partir da interlocução com especialistas internacionais, Suano e coautores apontam que aperfeiçoamentos normativos e mesmo gerenciais podem muitas vezes se limitar a determinados períodos históricos ou setores de políticas públicas.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conjunto de artigos reunidos por este número especial do boletim aponta para diferentes perspectivas sobre a mobilização do uso de evidências em políticas públicas no Brasil. Nesta seção final do artigo de apresentação buscamos sintetizar em três pontos o que consideramos como principais contribuições e recomendações extraídas dos trabalhos para uma agenda voltada à institucionalização e ao aprimoramento da governança do uso das evidências no governo federal brasileiro.

Em primeiro lugar, os achados e discussões produzidos nos artigos das duas partes reforçam o argumento da importância em se adotar uma perspectiva moderada de evidências, isto é, que considere o contexto e o propósito de uso das fontes de conhecimento e que reconheça a dimensão política do processo decisório nas políticas públicas. Um primeiro conjunto de artigos (Carneiro; Pinheiro; e Lassance, por exemplo) nos lembra que uma boa governança do uso de evidências em políticas públicas não se separa definitivamente de certas questões conceituais, teóricas e históricas de fundo. Ao mesmo tempo que é preciso considerar uma perspectiva teórica abrangente acerca das evidências usadas em políticas públicas, é necessário também ter bom senso e pragmatismo quanto às aplicações contextualizadas do conceito de evidência. Assim, um sistema de governança de evidências nesta direção, como já recomenda Parkhurst (2017), deve prever e ser transparente ao definir questões como: quem são os especialistas para quais contextos, quando e para quais tipos de decisões as evidências são invocadas, e quais interesses estão sendo representados e promovidos no processo de aconselhamento.

Uma segunda contribuição do conjunto dos estudos diz respeito aos diferentes níveis de capacidade analítica encontrados nas áreas de políticas examinadas em contraste aos desafios presentes e futuros para a produção e uso de informações e dados. A dimensão analítica da capacidade estatal talvez seja a menos conhecida e debatida quando se busca o aprimoramento dos recursos para a atuação do Estado brasileiro. Embora os artigos apontem para uma elevada capacidade individual dos burocratas analistas, a qual, vale destacar, garantiu alguma resistência contra as ameaças e ataques de desconstrução e deslegitimação de instâncias de aconselhamento técnico-burocrático pelo governo Bolsonaro, nota-se menor acúmulo de capacidades em nível organizacional. Ademais, o fortalecimento da faculdade analítica nos casos examinados demonstrou ter resultado, em maior medida, do

protagonismo da burocracia do que de decisão de lideranças políticas. É preocupante essa dinâmica ao conhecer os inúmeros desafios apresentados pelos artigos que discorreram sobre o acesso, manipulação e uso das grandes massas de dados por meio das novas e futuras ferramentas tecnológicas. Como o Estado brasileiro está preparado e se preparando para exercer a função analítica atual e do futuro? Quais recursos estão sendo disponibilizados para manter e construir essas capacidades? De que forma estão distribuídos? Essas são algumas das questões que precisam ser endereçadas no desenho de um sistema de governança de evidências de âmbito nacional.

Por fim, os estudos deste boletim chamam atenção para aspectos fundamentais para a garantia da sustentabilidade de um sistema de governança de evidências. A comparação entre contextos de política demonstrou que há estágios distintos de maturidade da institucionalização de uso de evidências nas organizações federais. Enquanto em algumas áreas há unidades especializadas com capacidades já estabelecidas e previsão normativa de aconselhamento técnico-científico dentro do processo decisório da política, em outras a função de aconselhamento é exercida condicionada à disposição e demanda dos atores políticos, de forma esporádica ou pouco estruturada. Isso torna a atividade analítica frágil e dependente dos decisores políticos. A institucionalização do uso de evidências por meio de normativos, rotinas e instrumentos é necessária para que se estabeleça condições estruturais para o exercício dessas atividades. De outra frente, parcerias e colaborações entre produtores, usuários e intermediários do conhecimento demonstram-se, nos casos, igualmente relevantes para a aproximação entre as comunidades de *stakeholders* das políticas e as comunidades epistêmicas dos campos de conhecimento para a legitimação e apoio dessas comunidades ao uso de evidências na área de política. Por fim, a sensibilização dos decisores políticos quanto à relevância do uso de evidências seria o componente final para o processo de construção de uma verdadeira cultura de uso de evidências no Estado brasileiro.

Deixamos essas considerações como forma de recomendações práticas e como temas para futuras agendas de pesquisa. Finalmente, agradecemos a todos os autores e autoras e pareceristas que se dispuseram a contribuir com esta publicação. Durante quase um ano estabeleceu-se rica discussão dessa rede de pesquisadores em uma série de sete seminários de debates que resultaram em novas reflexões e aprimoramentos para a publicação e, esperamos, para este campo de estudos. Agradecemos, ainda, à gestão da Diest, que incentivou fortemente este projeto, e à parceria entre o Ipea e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que possibilitou a participação de alguns dos autores e autoras desta publicação, assim como aos membros do comitê editorial do boletim e às equipes do Editorial e administrativas do Ipea, que viabilizaram as etapas necessárias para a sua pronta disponibilização.

Desejamos uma boa leitura!

## REFERÊNCIAS

- CAPLAN, N. The two-communities theory and knowledge utilization. **American Behavioral Scientist**, v. 22, n. 3, p. 459-470, Jan. 1979. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/000276427902200308>.
- GREENE, J. C.; CARACELLI, V. J.; GRAHAM, W. F. Toward a conceptual framework for mixed-method evaluation designs. **Educational Evaluation and Policy Analysis**, v. 11, n. 3, p. 255-274, 1989. Disponível em: <https://doi.org/10.3102/01623737011003255>.
- KISLOV, R.; WILSON, P.; BOADEN, R. The 'dark side' of knowledge brokering. **Journal of Health Services Research & Policy**, v. 22, n. 2, p. 107-112, 2017.
- KOGA, N. M. *et al.* **O que informa as políticas públicas: survey** sobre o uso e o não uso de evidências pela burocracia federal brasileira. Brasília: Ipea, 2020.
- KOGA, N. M. *et al.* O uso de múltiplas fontes de informação nas políticas públicas: um olhar sobre a burocracia federal brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 5, p. 1165-1190, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200871>.
- KOGA, N. M. *et al.* (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: Ipea, 2022a.
- KOGA, N. M. *et al.* Analysing the information sources Brazilian bureaucrats use as evidence in everyday policymaking. **Policy & Politics**, v. 50, n. 4, p. 483-506, Aug. 2022b. Disponível em: <https://doi.org/10.1332/030557321X16588356122629>.
- KUCHENMÜLLER, T. *et al.* Domains and processes for institutionalizing evidence-informed health policy-making: a critical interpretive synthesis. **Health Research Policy and Systems**, v. 20, n. 1, p. 27, dez. 2022. Disponível em: <https://health-policy-systems.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12961-022-00820-7#Fn1>. Acesso em: 29 jan. 2023.
- MACKILLOP, E.; QUARMBY, S.; DOWNE, J. Does knowledge brokering facilitate evidence-based policy? A review of existing knowledge and an agenda for future research. **Policy & Politics**, v. 48, n. 2, p. 335-353, 2020.
- MEYER, M. The rise of the knowledge broker. **Science Communication**, v. 32, n. 1, p. 118-127, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/1075547009359797>.
- OUIMET, M. *et al.* The absorption of research knowledge by public civil servants. **Evidence & Policy: a journal of research, debate and practice**, v. 5, n. 4, p. 331-350, 2009.
- PALOTTI, P. *et al.* **Uso de evidências pela burocracia dirigente do nível federal**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2750).
- PARKHURST, J. O. **The politics of evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence**. London; New York: Routledge, 2017.
- PINHEIRO, M. M. S. Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 24, p. 17-27, nov. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.38116/bapi24art1>.
- \_\_\_\_\_. Políticas públicas baseadas em evidências: um modelo moderado de análise conceitual e avaliação crítica. In: KOGA, N. M. *et al.* (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**. Brasília: Ipea, 2022. p. 59-84.

## APÊNDICE

### ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

#### 1 PERFIL DO ENTREVISTADO

Objetivo: apresentar o entrevistado.

- Qual seu cargo e atribuições? Há quanto tempo trabalha no órgão e no cargo?
- Por que foi trabalhar com esta área de política pública ou programas?

#### 2 POLÍTICA PÚBLICA

Objetivo: descrever a política pública em que atua.

- Qual o objetivo geral da política? Poderia descrevê-la?

#### 3 ROTINA DE TRABALHO E FLUXO DE PRODUÇÃO DE DOCUMENTOS

Objetivo: descrever a rotina de trabalho e os documentos produzidos e seus fluxos.

- Como é sua rotina de trabalho? E da equipe com quem trabalha?
  - a) Que tipos de documentos são produzidos? Relatórios, notas técnicas, informações?
  - b) Qual o fluxo dos documentos ou processos?

#### 4 MUDANÇAS RECENTES NA POLÍTICA PÚBLICA

Objetivo: descrever as alterações na rotina de trabalho em caso de mudanças na política pública ou mudança no papel institucional do órgão em que atua.

- c) Como a mudança da política alterou a rotina de trabalho?
- d) Como a mudança do papel institucional do órgão alterou a rotina de trabalho?

#### 5 PERFIL DA EQUIPE

Objetivo: descrever o perfil da equipe.

- Qual é o perfil dos servidores que integram a equipe (explorar informações como carreiras, rotatividade, formação, tempo de experiência)?
  - a) Há um perfil de servidor que pode trabalhar nesta área? É necessária alguma *expertise* específica? Passam por alguma capacitação específica?
  - b) Há a contratação de consultores externos? Qual perfil? A quem eles são subordinados? Por quem são indicados?

#### 6 ELABORAÇÃO DE ANÁLISES E FONTES INFORMACIONAIS UTILIZADAS

Objetivo: verificar como as análises são realizadas e o uso de fontes informacionais.

Observação: a pergunta deve contextualizar as respostas para elaboração de análises e uso das fontes em relação ao caso estudado. Ex.: na criação normativa relacionada aos Cargos Comissionados Executivos (CCE) e às Funções Comissionadas Executivas – nível 3 (FCE3), nas avaliações da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec) etc.

- Que tipos de análises são feitas para a tomada de decisão (e elaboração de documentos)?
- Como os documentos (relatórios, notas técnicas, informações) são produzidos?
- Que fontes informacionais são utilizadas pelos analistas? Em que circunstâncias?
  - a) Eles buscam ou contratam evidências científicas ou chegam a produzir evidências? De que forma?
  - b) Outros recursos informacionais são utilizados para a elaboração dos documentos (pareceres legais, recomendações internacionais)? Para quê?
  - c) Os servidores do órgão se relacionam entre si? Discutem o assunto? Trocam referências? E com outros ministérios?
  - d) Interação com a sociedade civil?
  - e) Interação com pesquisadores e academia?

Objetivo: verificar como as análises são realizadas nas situações de políticas públicas com conselho consultivo, deliberativo ou de articulação.

- As decisões do conselho determinam ou influenciam a análise e tomada de decisão pelo analista?

#### 7 AUTONOMIA NA ELABORAÇÃO DAS ANÁLISES

Objetivo: verificar a atuação dos analistas quanto à autonomia (capacidade de agir) e discricionariedade (liberdade de agir).

Observação: uma possível estratégia para identificar com mais clareza se houve discricionariedade ou autonomia no ato decisório é buscar situações em que houve controvérsias entre integrantes da mesma equipe.

- As análises realizadas pelos analistas são previamente discutidas e/ou alinhadas com os superiores? As fontes de referências são previamente definidas (ex.: normativos, acordos internacionais, referências científicas etc.) ou têm autonomia para buscar fontes? E para definir o roteiro de análise e para elaborar os documentos?
  - a) Como é o processo de revisão pelos superiores, quando acontece?
  - b) Quando há divergência, como é definida a posição que prevalece?

#### 8 CONDIÇÕES INSTITUCIONAIS PARA ATUAÇÃO NO *POLICY ADVICE* (ACONSELHAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS)

Objetivo: verificar as condições institucionais para utilização de fontes informacionais.

- O órgão dispõe de recursos (orçamentário para contratação de consultorias especializadas, de pessoal, de capacitações) e instrumentos (sistemas informacionais, acesso a bancos de dados) para produzir análises?
- Como utilizou ou mobilizou os recursos e instrumentos no caso em questão?

#### 9 INFLUÊNCIA DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE EXTERNO

Objetivo: verificar o papel dos órgãos de controle externos.

- Como são utilizadas as decisões judiciais ou pareceres dos órgãos de controle (TCU, Ministério Público)? São usados como fundamento dos documentos? Influenciam a análise? Como é a interação com atores desses órgãos?