

KNOWLEDGE BROKERING: ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA ENAP NA ELABORAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA HÍDRICA – COMPONENTE INFRAESTRUTURA HÍDRICA¹

Marcos Luiz Vieira Soares Filho²

Luciana Silva Garcia³

SINOPSE

Este artigo analisa o papel da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) na elaboração da Política Nacional de Segurança Hídrica – Infraestrutura Hídrica (PNSH-IH). Baseado em teorias de absorção de conhecimento, investiga de que maneira a Enap atuou como intermediária na obtenção e na aplicação de informações estratégicas no processo decisório a partir da realização de sete entrevistas semiestruturadas. Verificou-se que a Enap desempenhou um papel relevante na absorção de conhecimento ao criar métodos e capacidades analíticas específicas, além de conectar diversas comunidades, inclusive entre academia e burocracia, adotando abordagens variadas para a obtenção e o tratamento de informações. Sua atuação reduziu os custos analíticos de absorção de conhecimentos. Concluiu-se que os intermediários, como a Enap, podem favorecer a superação dos desafios e custos, sobretudo informacionais, de absorção de conhecimento em políticas públicas complexas.

Palavras-chave: absorção de conhecimento; *knowledge brokering*; políticas públicas; Escola Nacional de Administração Pública.

1 INTRODUÇÃO

A proposta da Política Nacional de Segurança Hídrica – componente Infraestrutura Hídrica (PNSH-IH) –, elaborada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), em 2021, foi fruto de uma construção colaborativa em oficinas de trabalho com integrantes da Secretaria Nacional de Segurança Hídrica (SNSH) e atores do setor, em projeto coordenado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Além das oficinas colaborativas para mapeamento dos atores relevantes, do desenho do contexto e da definição do problema relacionado à infraestrutura hídrica, os participantes realizaram uma imersão na realidade por meio de entrevistas com atores estratégicos do cenário da segurança hídrica no Brasil para aprofundamento da compreensão sobre o problema a ser enfrentado pela política nacional.

O processo de elaboração da PNSH-IH permite explorar a atuação de intermediários na absorção de conhecimentos (*knowledge absorption*) no processo decisório. O problema teoricamente posto sobre a absorção e a intermediação de conhecimentos diz respeito aos custos “pagos” pelas organizações para trabalhar nesse sentido. Isso porque, além do desempenho nas funções tradicionalmente executadas pela organização, o trabalho analítico propõe outras funções e custos, por exemplo, o de dispor recursos humanos e econômicos especializados para tal finalidade, fluxos

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi37art6>

2. Doutor em ciência política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj); e pós-doutorando na Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP). *E-mail*: marcoslvs@gmail.com.

3. Doutora em direito pela Universidade de Brasília (UnB); professora do Programa de Pós-Graduação em Direito do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP); e consultora no âmbito do Programa de Cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *E-mail*: luciana.garcia@idp.edu.br.

processuais nas organizações para lidar com a informação etc. (Segatto *et al.*, 2022; Martins, Sanches e Pinheiro, 2022).

Assim, as perguntas centrais deste trabalho são: a atuação da Enap no processo da PNSH-IH permite que ela seja entendida como uma intermediadora de conhecimentos? A Enap ofereceu evidências para o processo de decisão? Se sim, como isso aconteceu e, principalmente, como a Enap se articula para sobrepor os custos analíticos usualmente interpostos na obtenção e na aplicação de conhecimentos?

O artigo propõe refletir sobre o trabalho da Enap como uma intermediadora mitigadora dos custos de absorção do conhecimento pela burocracia do MDR para a elaboração do PNSH-IH, porque realizou ações de aquisição, utilização e aplicação do conhecimento e por apresentar capacidades analíticas para desempenhar este trabalho.

Para tanto, foram analisadas sete entrevistas semiestruturadas, realizadas entre maio e agosto de 2022, com atores que participaram da elaboração da política, de diferentes burocracias e áreas técnicas, como o MDR (quatro entrevistas), o Ministério da Economia (uma entrevista) e a Enap (duas entrevistas). O roteiro de entrevista visava a registrar o uso de evidências no processo de formulação da política e os seus condicionantes, observando-se também contextos organizacionais. As entrevistas mostraram os procedimentos que a parceria com a Enap rendeu na operacionalização de informações.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Ouimet *et al.* (2009) questionam a natureza dos determinantes do uso de evidências científicas por burocratas – um processo de absorção que significa utilizar conhecimentos no contexto de ministérios e agências públicas. Os autores analisam três bibliografias norteadoras: a perspectiva da ação racional (PAR); a perspectiva do interesse organizacional; e a perspectiva comunicativa.

Cada perspectiva trazida por Ouimet *et al.* (2009) agrega uma dimensão de custos e desafios à absorção de conhecimentos. Segundo a PAR, a capacidade analítica individual é um pré-requisito para o processamento da informação, devendo estar atrelada a uma formação e seleção de pessoal atentas aos critérios afeitos ao trabalho acadêmico. Já a perspectiva organizacional adiciona dimensões mais politizadas, como o enviesamento das fontes de informação. Nesse caso, a infraestrutura organizacional deve criar condições técnicas e mobilizar processos e fluxos de trabalho pautados pelo uso de evidências. Já a teoria comunicacional enfatiza que contatos com acadêmicos facilitam o trabalho com evidências, mas são difíceis de serem estabelecidos.

Paralela a tais custos, a absorção de conhecimentos se dá em três processos: aquisição, utilização e aplicação. Estas são somadas a um elemento subjetivo, o “reconhecimento do valor”, a “habilidade de reconhecer o valor da evidência acadêmica”, associada à “postura em relação à pesquisa.” (Ouimet *et al.*, 2009, p. 337). A habilidade resgata a dimensão das capacidades analíticas associadas ao pinçar das informações, enquanto a postura remete à valorização e à inclinação do profissional ao uso do trabalho acadêmico.

Tem-se neste componente uma valorização dos conhecimentos e do repertório de habilidades acadêmicas, vertido, então, na busca pela sua mobilização – influenciado pelas capacidades. A “aquisição” descreve os esforços realizados no sentido de adquirir informações. A “utilização”

pode, ou não, ocorrer, existindo várias formas de percebê-la, por exemplo, quando a informação é mobilizada na implementação ou quando altera ideias basilares das políticas públicas. O impacto que a informação tem é descrito pelo processo de “aplicação” – cabe destacar que esta etapa do estudo de caso era imatura quando da execução das entrevistas e, por isso, não pudemos explorá-la, senão as primeiras etapas.

Condicionada por estas características do processo de absorção e seus custos inerentes, o modelo mostra que é necessário um trabalho específico para realizar a absorção de conhecimentos acadêmicos, que envolve transformá-los em ferramenta para o trabalho burocrático. Esse aspecto destaca um distanciamento do trabalho cotidiano do burocrata em relação às fontes de informação externas. A ponte entre eles é determinada pela capacitação, habilidades e repertórios técnicos afeitos à fonte de informação acadêmica.

A capacidade analítica funciona como pré-requisito para a evidência dos processos decisórios (Palotti *et al.*, 2023). De acordo com Howlett (2009), a questão-problema fundamental do uso de evidências consiste na (in)disponibilidade dos recursos diversos que ela exige, como tempo, recursos humanos especializados e tecnologia, para trabalharem em processos como obter, tratar, selecionar, transformar dados em informação, traduzir e aplicar na política pública. Assim, a capacidade analítica é a superação em si dos custos analíticos e se expressa na realização, a partir dos recursos exigidos, de todo esse trabalho de mobilização das evidências diversas.

O termo *knowledge brokering* (KB) pode ser associado à ideia de um executor desse serviço analítico, arcando com tais custos em função de sua natureza institucional e perpassando os processos de absorção propostos em Ouimet *et al.* (2009). Apesar da profusão de estudos sobre intermediação, não há uma definição unívoca na literatura. Há um conjunto de características recorrentes nas diversas definições, entre elas uma despreocupação ontológica que leva à circularidade de suas definições: o *knowledge broker* é explicado como um intermediador; as definições abordam uma noção de transferência de conhecimentos (*push approach*) exercida por ele. Ademais, pressupõe-se que pesquisadores e tomadores de decisão ocupam mundos separados e precisam ser conectados – resultando em uma conceituação oblíqua (Mackillop, Quarmby e Downe, 2020, p. 338-339).

Dobbins *et al.* (2009, p. 2, tradução nossa) conceitua KB como conectores de comunidade:

um intermediário de conhecimento fornece um elo entre pesquisadores e usuários finais, desenvolvendo uma compreensão mútua de objetivos e culturas, ele colabora com os usuários finais para identificar questões e problemas para os quais são necessárias soluções e facilita a identificação, acesso, avaliação, interpretação e tradução de evidências de pesquisa em políticas e práticas locais.

Dessa forma, “conectar” está associado à compreensão geral das realidades dos atores ou comunidades envolvidos no processo decisório, de sua cultura, problemas, dilemas, forma como participam de uma temática etc. O trabalho de conectar comunidades distintas e adquirir informações de pontos mais plurais e externos à burocracia e à academia faz com que as informações sejam menos específicas do que usualmente tratadas na bibliografia. Embora as bibliografias citadas estejam associadas ao caráter acadêmico das evidências, o seu tipo e a forma como elas tendem a ser definidas oscilam bastante na bibliografia. Pinheiro (2022) dispense esforços sobre a ontologia da evidência e de seu contexto, em sentido teórico. Já Ouimet *et al.* (2009) buscam um modelo para dar conta de fontes de evidências acadêmicas, ao passo que o estudo de caso da Enap não envolve apenas essas fontes. Assim, cabe especificar melhor o tipo de evidência, para além da acadêmica.

Um conceito de evidência que perpassa aqueles ambientes, o burocrático e o acadêmico, mas também se funda nas experiências plurais mobilizadas nos processos decisórios, é o de evidências híbridas. Em Fonseca *et al.* (2022, p. 223), as evidências híbridas

são aquelas oriundas dos encontros, dos debates, das deliberações, dos acordos operacionalizáveis e dos conflitos manifestados [nas instituições participativas – IPs] (...). São conhecimentos que surgem das relações fecundas travadas por distintos atores, que dificilmente interagiriam fora das IPs (...).

O conceito localiza as IPs como espaço de convergência de ideias oriundas de interações entre atores plurais, cujo desiderato é um conjunto de informações compartilhadas e agregadas nos colegiados. A coleta de informações realizada pela Enap apresenta paralelo com as evidências híbridas, em função de consultar perspectivas, ideias, relações e conflitos advindos de comunidades plurais externas ao processo decisório.

A evidenciação dos processos decisórios requer a mobilização de capacidades analíticas para superar os custos inerentes da absorção dos conhecimentos. Esses custos remetem à capacitação individual e ao preparo para lidar com informações especializadas; ao estabelecimento de um padrão organizacional preparado para proceduralizar a mobilização das informações para que sejam conectadas aos problemas práticos e imediatos. Além disso, há custos relativos à comunicação com as diversas fontes informadoras, os quais requerem adaptações para a execução de tarefas que, comumente, não são rotineiras nas organizações. A superação desses custos permitiria a passagem pelas etapas do processo absorptivo (aquisição, utilização e aplicação).

A intermediação de conhecimentos postula que os intermediadores sejam conectores de comunidades e conversores de informações de um ambiente específico para outro, de tal forma que a informação seja prescritiva, ou seja, útil para alguma intervenção prática. O trabalho é necessário porque, em seu estado natural, as informações especializadas não carregam essa tendência (Mackillop, Quarmby e Downe, 2020; Dobbins, 2020). Dessa forma, os intermediadores podem executar tarefas do ciclo de absorção proposto por Ouimet *et al.* (2009) e romper os custos analíticos com as suas capacidades. A seguir, investiga-se se isso ocorre no caso da PNSH-IH.

3 CASO PNSH E ATUAÇÃO DA ENAP

Os quadros a seguir organizam a análise da atuação da Enap como *knowledge broker* a partir das perguntas: o que a escola fazia para mobilizar cada fase da absorção de evidências pela equipe do MDR? Como a intermediação da Enap cumpre critérios teoricamente propostos como condição para a absorção do conhecimento, dados os custos de tal processo?

O quadro 1 associou os custos do trabalho analítico para a absorção de conhecimento aos trabalhos e capacidades perpetrados pela Enap, evidenciando o seu perfil de intermediária. Na primeira coluna, são indicadas as perspectivas analíticas. Na segunda, a tipificação de custos do trabalho analítico em cada teoria analisada em Ouimet *et al.* (2009). A PAR lembra da necessidade de recursos humanos qualificados, preparados e treinados, uma vez que a obtenção e o processamento das informações têm custo cognitivo – diante da racionalidade limitada dos atores. Esse custo também está relacionado à estrutura organizacional, que requer um *modus operandi* ou uma ordenação de processos e fluxos para lidar com o volume de informações e as dificuldades em selecioná-las, obtê-las

e aplicá-las. A perspectiva organizacional, por sua vez, aborda custos comunicacionais e de tradução de jargões e ideias entre comunidades distintas.

A coluna da solução, no quadro 1, diz respeito à condição necessária para a superação de cada custo, elencada pelo modelo de absorção de conhecimentos. Esses custos foram contrapostos aos instrumentos que demonstrassem capacidade analítica evidenciada pela Enap para exercer a intermediação (apresentado na última coluna).

QUADRO 1

Custos teorizados do trabalho analítico e recursos empregados empiricamente observados

Modelo de absorção de conhecimentos (trabalhos, dificuldades e soluções)			
Teoria	Problema para a absorção de conhecimento	Solução	Instrumento de capacidade analítica
Perspectiva da ação racional	Custos cognitivos sobre a seleção, entre várias informações, e processamento, mobilização tradução e aplicação das informações.	Pessoal capacitado e treinado para os trabalhos específicos da absorção.	Perfil profissional do pessoal do MDR e da Enap (áreas de especialização, nível acadêmico).
Perspectiva organizacional	Enviesamento no trato à informação. O trabalho de organizar eficientemente os fluxos coletivos e as funções de absorção de evidências; e de aportar capacidades individuais.	Planejamento e estruturação das funções do pessoal e dos objetivos e finalidades gerais da organização.	Metodologias e procedimentos adotados pela Enap. A organização adota metodologias específicas para a obtenção de informações das comunidades e a inserção das informações obtidas no processo decisório, bem como capacita os seus recursos humanos para tal.
Perspectiva comunicacional	Os contatos entre acadêmicos e <i>policy makers</i> são escassos; há desconfiança entre eles; há dificuldade em traduzir conhecimentos entre os dois.	Os vínculos existem, o problema é adequar as formas comunicacionais de comunidades diversas, traduzir jargões e ideias.	Ênfase nas metodologias ativas que privilegiam a participação do pessoal do MDR na obtenção de informações (realização de entrevistas com especialistas, mapeamento e abordagem a comunidades de interesse da política).

Fonte: Ouimet *et al.* (2009).
Elaboração dos autores.

É possível perceber que os custos cognitivos e organizacionais poderiam ser mitigados diante da estrutura do MDR e da Enap. São organizações dotadas de recursos humanos qualificados e especializados. No caso do MDR, os entrevistados relataram que a disposição de recursos tecnológicos e humanos e a formação de pessoal não eram problemas do setor.

“Não, isso aqui [capacidades técnicas no MDR], tem nem o que falar. O MDR cuida muito da formação da gente. Promove muito curso, tem um plano de capacitação, todo ano a gente monta o plano de capacitação do que a gente precisa, deixa participar de (...), abrem editais para permitir a servidores se formarem, no exterior inclusive, às vezes até com custo pago pelo próprio ministério (entrevistado 7).”

A Enap, por sua vez, já vinha de uma trajetória de desenvolvimento de novas funções de assessoria governamental, então aderiu a metodologias específicas para assessoramento em resolução de problemas em gestão:

“eu entendo que o diferencial do GNova (...) não eram exatamente as metodologias, sabe? Não é o verniz da inovação (...). É porque as pessoas que estavam lá eram EPPGGs [especialistas em políticas públicas e gestão governamental] com um histórico brutal em um processo de produção de política pública. Então, a metodologia organizava, criava um percurso para você, mas que a densidade não estava nisso. (...) Aí as metodologias, que todo mundo aprendeu nesse processo, porque no laboratório teve uma mentoria, MindLab da Dinamarca, eles fizeram a transferência tecnológica para o laboratório. O laboratório incorporou os métodos, os Canvas, as ferramentas etc. e expandiu (entrevistado 7).”

Os relatos mostram grande capacidade individual e formativa que indica a mitigação dos custos observados. No caso específico da Enap, o que se passou foi a institucionalização do laboratório de inovação em gestão pública orientada por experiências internacionais no setor, com metodologias e organização específicas. Essas metodologias incluíam a procura, a escuta qualificada e a utilização de relatos de atores de interesse ao problema sob escrutínio.

O quadro 2 mostra as etapas do modelo de absorção de conhecimento relacionadas ao traço observado no estudo de caso que indica o trabalho realizado pela Enap. Apresentam-se, primeiro, as etapas do modelo de absorção de conhecimentos; na segunda coluna, um elemento desenvolvido pela Enap entendido como catalisador do uso de evidências; e, por fim, uma citação-chave que descreve tal instrumento catalisador.

QUADRO 2

Relação de etapas do modelo de absorção de conhecimento e instrumentos de capacidade analítica

Etapa	Instrumento de capacidade analítica	Citação-chave
Reconhecer o valor (como elemento subjetivo)	Formação de pessoal e perfil organizacional voltado ao uso de evidência.	Então, a gente aprendeu, primeiro, os métodos ali, com o laboratório, os métodos de inovação, do <i>design</i> , e a gente trouxe pessoas especializadas em várias outras metodologias para trabalhar com a gente, especialmente a parte do ágil, a parte de usar os métodos ágeis, os <i>design sprints</i> , enfim, outras abordagens que não a do <i>design</i> mesmo, o percurso do duplo diamante tradicional do <i>design thinking</i> . E, somada a isso, tem toda a formação dos métodos analíticos lineares que aquilo que a gente aprende na Enap, quando estava passando o processo de formação, que é você fazer a árvore do problema, o modelo lógico, fazer avaliação dos programas, conferir objetivos, metas, dar coerência ali para todas as caixinhas e tal (entrevistado 4).
Reconhecer o valor (como trabalho de seleção das informações)	Procedimentos metodologicamente organizados para gerar o escopo de convidados a participarem das oficinas, serem estudados em etnografia e receberem visita de campo.	Então, é, eu entendo que os facilitadores, o principal, vamos dizer assim, o principal valor que eles entregam ali, naquele momento, é conseguir achar um percurso de mediação entre visões diferentes sobre como solucionar um determinado problema público. Então, assim, a partir de um desenho que foi construído, eles vão ofertando essas ferramentas, esses caminhos para reduzir os tensionamentos, achar pontos de convergência (entrevistado 4). É que, assim, a gente teve umas tentativas de, principalmente ao longo de dois [mil] e vinte, se eu não me engano, de organizar agendas internas e tentar explorar esse trabalho. Convidamos pessoas de outros órgãos, do Ministério de Minas e Energia, da Aneel [Agência Nacional de Energia Elétrica], da própria ANA [Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico], mas a gente não teve um sucesso por falta justamente desse conhecimento metodológico. A gente sabia o que precisava fazer, a gente sabia o que a gente precisava trilhar, mas a gente precisava de um auxílio mais profissional, do ponto de vista metodológico. E a Enap, sendo reconhecida nessa essa área, foi a primeira a qual nós buscamos para nos dar esse suporte metodológico (entrevistado 5).
Aquisição	Realização de oficinas e visitas de campo.	Eu digo que nós entrevistamos, se não me engano, 54 ou 56 pessoas, foi nessa ordem de grandeza, agora me escapa o número certo, mas foi nessa ordem. E eu diria que teve alguma coisa como dez entrevistas que foram efetivamente transformadoras. Eu acho que a gente precisava fazer cada uma das 54, e eu acho até que teve algumas que faltaram. Sabe? Talvez um ou outro ali eu tivesse tirado, mas não ia mudar a ordem de grandeza, mas eu teria acrescentado outros. E sabendo que desse volume alguma coisa como 20% é que seriam esses transformadores. Foi até um número maior do que eu imaginava. Eu imaginava que a gente ia, nesse rol, a gente ia ter uns cinco que iam trazer alguma contribuição de verdade, mas foi um número mais amplo. Talvez até refletindo que eu soubesse menos do que eu imaginava que sabia do contexto. E esse conjunto de entrevistas, eles lançaram assuntos que eu vi reverberarem na elaboração do documento, ao final. Então, eles também modificaram a nossa forma de ver (entrevistado 2).

(Continua)

(Continuação)

Etapa	Instrumento de capacidade analítica	Citação-chave
Utilização	Intervenções no processo e resolução de conflitos	Entendendo que existem processos políticos ali que estão colocados. Não é todo mundo, não é uma comunidade política pública, são coalizões de defesa que estão ali colocadas com visões diferentes sobre como solucionar uma determinada política, né? E ali, nesse projeto específico, como era um, já também recuperando na literatura, era uma política regulatória, a gente sabe que as maiores tensões acontecem políticas regulatórias, então ali você tinha uma quantidade de tensão bem maior do que num projeto que vai construir o novo desenho do serviço para pensões por morte no INSS [Instituto Nacional do Seguro Social] – que todo mundo quer ajudar o cara lá que está nessa situação. E eu acho que a nossa estratégia, sabendo que eles já tinham muito acúmulo, que eles tinham uma visão sobre o percurso, foi tentar fazer com que eles ampliassem esse processo de escuta (entrevistado 4).
Aplicação	-	-

Elaboração dos autores.

O quadro 2 deixa claras as atividades desempenhadas pela Enap e as metodologias ou fundamentações técnicas mobilizadas. Além disso, a intermediação de comunidades e a ruptura de fronteiras entre comunidades pareceu ser obtida:

numa equipe que eu coordenava, nós éramos praticamente todos gestores (...). E ali a gente formou esse grupo muito qualificado, que era muito bem diferente do resto da equipe da secretaria geral, que eram muitos atores vindo de movimentos sociais, lideranças políticas, pessoas com muita trajetória na luta social, mas que não tinham uma formação burocrática (...). Então, a nossa tarefa ali naquele grupo era conseguir receber essas demandas que chegavam por canais diversos. Eram mesas de diálogo, era um processo de escuta, eram as conferências, eram as discussões em conselho, de uma reunião com o ministro e conseguir fazer com que elas fossem efetivadas. Para isso, a gente precisava entender exatamente quais eram os gargalos normativos que estavam dificultando aquele atendimento daquelas demandas, conseguir fazer a coordenação de atores que estavam em diversos setores dos ministérios para identificar as resistências, identificar quais eram os problemas, quais eram as questões das normas (entrevistado 4).

A citação revela o objetivo da intervenção da Enap diante da escuta de comunidades diversas, qual seja, a transição de demandas para os normativos.

O trabalho de processar evidências não é automático; requer habilidades e treinamentos detidos por mão de obra especializada. Inclusive, este é um dos motivos pelos quais os autores (Ouimet *et al.*, 2009) hipotetizaram que o grau de instrução afetaria a capacidade absorviva – e, no campo empírico, encontraram uma correlação mais forte entre aqueles de graus acadêmicos mais elevados e o trabalho de aquisição.

O papel da Enap no caso da PNSH está atrelado às condições propostas pelos autores como favoráveis ao uso de fontes científicas. A escola estabelece fluxos comunicacionais com uma ampla variedade de atores, rompendo barreiras entre comunidades afastadas entre si e pluralizando o horizonte temático da questão da segurança hídrica. A Enap detém pessoal capacitado para o trabalho com informações diversas, inclusive de caráter acadêmico, estando dotada de metodologias próprias para gerir e agregar a sua absorção. Assim, ela atua como intermediária entre comunidades tipicamente afastadas, ao mesmo tempo que quebra os custos de analisar informações mais especializadas, não apenas adquirindo-as, mas realizando o trabalho específico de absorvê-las nas decisões.

4 CONCLUSÕES

A Enap lida com os processos de trabalho relacionados à evidenciação, por meio da disponibilização de recursos analíticos individuais orquestrados às finalidades organizacionais. Assim, como intermediária, opera nas duas pontas do processo de absorção de conhecimentos, reconhecendo as necessidades e os dilemas relacionados às políticas públicas e se conectando com o campo, seus públicos e atributos. Por transitar em universos distintos, o intermediário está exposto a diferentes tipos e fontes de evidência, para além da acadêmica.

Apesar de a definição usual de *broker* estar associada à conexão entre atores, a sua função ataca muitas das dificuldades em realizar o trabalho de evidenciação das decisões no processo de “absorção de conhecimento”, uma vez que ele é reconhecido em seu valor; adquirido (buscado em sua fonte ou reinterpretado); utilizado e aplicado – conforme fases do modelo de Ouimet *et al.* (2009, p. 337). Assim, ele não é o tipo de intermediário que não ocupa espaço no processo de produção das evidências, e sim tem papel ativo nesse sentido, operando potencialmente em todas as etapas.

Uma questão importante de se destacar é que o trabalho analítico não é isento de uma força vetorial predominante que se sobrepõe a outras preferências, relativas a problematizações e diagnósticos situacionais e cursos de ação alternativos. Isso leva a questionar as relações de força política implicadas nas decisões realizadas, mesmo que baseadas em evidências científicas. Entretanto, essa temática exige outro tipo de esforço e pode estar presente em trabalhos futuros.

A partir do caso da PNSH e da influência da Enap no processo, a intermediação tomou a forma de um trabalho de absorção de conhecimentos (Ouimet *et al.*, 2009). Isso porque a organização aportou os recursos necessários, de ordem humana e de estruturação organizacional, que apresentam essa finalidade. Assim, cabe uma sugestão sobre a definição de Mackillop, Quarmby e Downe (2020, p. 335), na qual “A intermediação de conhecimento é uma ferramenta ou um processo para transferir conhecimentos entre uma variedade de ambientes” (tradução nossa), que seria substituir o termo transferir por absorver. *Broker* é quem executa o trabalho de absorver conhecimento em/para um determinado lócus decisório, neste caso o MDR, rompendo os limites impostos pelos custos de operacionalização do trabalho.

A ideia de *broker* pode ser traduzida como intermediário ou como corretor. O primeiro termo esboça melhor uma ideia de conexão entre dois mundos. O segundo, a de uma força de superação dos custos associados ao trabalho analítico de basear decisões em evidências. A bibliografia, a partir da circularidade e da obliquidade conceitual, vinha considerando o *broker* mais como conector de comunidades. Mas a ideia de corretor, embora também não seja ideal por sua superficialidade, pode ser corrigida por Ouimet *et al.* (2009) a respeito dos custos de absorção de conhecimento. A associação dos conceitos de absorção e intermediação possibilita oxigenar e aprofundar os referenciais teóricos sobre a intermediação e aprofundá-los em outras questões de pesquisa, como o custo básico de “evidenciar” os processos decisórios (Howlett, 2009) mitigados por uma terceira parte capacitada e especializada para tal.

REFERÊNCIAS

- DOBBINS, M. *et al.* A description of a knowledge broker role implemented as part of a randomized controlled trial evaluating three knowledge translation strategies. **Implementation Science**, v. 4, n. 1, p. 23, 2009. Disponível em: <http://implementationscience.biomedcentral.com/articles/10.1186/1748-5908-4-23>.
- FONSECA, I. F. da *et al.* Instituições participativas e evidências híbridas: deliberação, relações fecundas e ecologia de saberes. *In*: KOGA, N. M. *et al.* (Org.). **Políticas públicas e uso de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: Ipea, 2022. p. 223-250.
- 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://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1754-7121.2009.00070_1.x.
- 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 and Politics**, v. 48, n. 2, p. 335-353, 2020. Disponível em: <https://bristoluniversitypressdigital.com/view/journals/pp/48/2/article-p335.xml>.
- MARTINS, A. R. S.; SANCHES, C. S.; PINHEIRO, T. M. M. Iniciativas para a institucionalização do uso de evidências no processo regulatório da Aneel: um estudo de caso de agência reguladora. *In*: KOGA, N. M. *et al.* (Org.). **Políticas públicas e uso de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: Ipea, 2022. p. 580-902.
- OUIMET, M. *et al.* The absorption of research knowledge by public civil servants. **Evidence and Policy**, v. 5, n. 4, p. 331-350, 2009. Disponível em: <https://bristoluniversitypressdigital.com/view/journals/evp/5/4/article-p331.xml>.
- PALOTTI, P. L. de M. *et al.* A ciência entre pessoas e organizações: como capacidades analíticas individuais e organizacionais interagem para mobilização de evidências científicas? **Caderno CRH**, v. 36, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/PkpFdr5rPZQgGyfqttrvRvLQ/#>.
- PINHEIRO, M. M. S. Políticas públicas baseadas em evidências: um modelo moderado de análise conceitual e avaliação crítica. *In*: KOGA, N. M. *et al.* (Org.). **Políticas públicas e uso de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: Ipea, 2022. p. 59-84.
- SEGATTO, C. I. *et al.* E o nível subnacional? Os (não) usos das políticas informadas por evidências na política educacional estadual brasileira. *In*: KOGA, N. M. *et al.* (Org.). **Políticas públicas e uso de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: Ipea, 2022. p. 805-828.

