

Boletim de Análise Político-Institucional

37

Março 2024

Governança e Cultura do Uso de Evidências no Brasil: experiências, desafios e temas emergentes



CEPAL

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

GOVERNANÇA E CULTURA DO USO DE EVIDÊNCIAS NO BRASIL: EXPERIÊNCIAS, DESAFIOS E TEMAS EMERGENTES



Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Aristides Monteiro Neto

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação,
Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais

Fábio Vêras Soares

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

**Coordenador-Geral de Imprensa e
Comunicação Social (substituto)**

João Claudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Boletim de Análise Político-Institucional

Organizadores

Natália Massaco Koga
Pedro Lucas de Moura Palotti
Bruno Gontyjo do Couto
Flavio Lyrio Carneiro
Maurício Mota Saboya Pinheiro

Comitê Editorial

Acir dos Santos Almeida (editor-chefe)
Sheila Cristina Tolentino Barbosa
Maurício Mota Saboya Pinheiro
João Cláudio Basso Pompeu
Denise do Carmo Direito
Sideni Pereira Lima

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2024

© Nações Unidas 2024

LC/BRS/TS.2024/3

Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – n.1 (2011) - Brasília : Ipea, 2011-
Semestral.
ISSN 2237-6208
1. Política. 2. Estado. 3. Democracia. 4. Periódicos.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 320.05

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

Boletim de Análise Político-Institucional : governança e cultura do uso de evidências no Brasil : experiências, desafios e temas emergentes. Rio de Janeiro: Ipea ; Brasília, DF: Cepal, n. 37, 172 p., mar. 2024. ISSN 2237-6208. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi37>.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/> e <https://www.cepal.org/es/publications>.

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 do Planejamento e Orçamento e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) ou as dos países que representa.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas. Os Estados-membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir este estudo sem autorização prévia. É solicitado, apenas, que mencionem a fonte e informem à CEPAL sobre essa reprodução.

Este estudo foi elaborado no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a CEPAL e o Ipea.

A obra retratada na capa deste trigésimo sétimo Boletim de Análise Político-Institucional é a tela *Brincadeiras de Crianças*, de Candido Portinari (1903-1962), datada de 1941. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O “pintor do novo mundo”, como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea. A Diest agradece ao Projeto Portinari pela honra de usar obras do artista em sua produção.

Direito de reprodução gentilmente cedido por João Candido Portinari.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
Natália Massaco Koga	
Pedro Lucas de Moura Palotti	
Bruno Gontyjo do Couto	
Flavio Lyrio Carneiro	
Maurício Mota Saboya Pinheiro	
PARTE I – PRÁTICAS E CULTURAS DE EVIDÊNCIAS EM SETORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	
CAPACIDADES ANALÍTICAS E AUTONOMIA DA BUROCRACIA COMO CONDICIONANTES DO USO DE EVIDÊNCIAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL.....	23
Bruno Gontyjo do Couto	
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.....	33
Natália Massaco Koga	
Pedro Arthur de Miranda Marques Pontes	
Pedro Lucas de Moura Palotti	
Marcos Luiz Vieira Soares Filho	
Bruno Gontyjo do Couto	
A PERSPECTIVA DAS EVIDÊNCIAS NA POLÍTICA NACIONAL DE REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS: O CASO DO PROJETO-PILOTO EM FRENTE, BRASIL.....	43
Bruno Gontyjo do Couto	
Marcos Luiz Vieira Soares Filho	
Luciana Silva Garcia	
EVIDÊNCIAS PARA A GESTÃO: O CASO DA REORGANIZAÇÃO DAS FUNÇÕES DE CONFIANÇA E DOS CARGOS COMISSIONADOS NO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO.....	53
Pedro Lucas de Moura Palotti	
Marcos Luiz Vieira Soares Filho	
A IMPORTÂNCIA DOS ANALISTAS AMBIENTAIS E DOS ÓRGÃOS COLEGIADOS NA GOVERNANÇA DE EVIDÊNCIAS DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE.....	63
Bruno Gontyjo do Couto	
Pedro Lucas de Moura Palotti	
Marcos Luiz Vieira Soares Filho	
KNOWLEDGE BROKERING: ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA ENAP NA ELABORAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA HÍDRICA – COMPONENTE INFRAESTRUTURA HÍDRICA	73
Marcos Luiz Vieira Soares Filho	
Luciana Silva Garcia	
A INFLUÊNCIA DOS ENTES DO CONTROLE NO PROCESSO DE ABSORÇÃO DE CONHECIMENTO PARA POLÍTICAS PÚBLICAS.....	83
Natália Massaco Koga	
Isabella de Araujo Goellner	
Bernardo de Abreu Medeiros	

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

CAUSALIDADE E CAUSALISMO EM POLÍTICAS PÚBLICAS	95
Maurício Mota Saboya Pinheiro	
A LONGA JORNADA DA EVIDÊNCIA: A BATALHA CONTRA O ESCORBUTO	107
Antonio Lassance	
INFERÊNCIA CAUSAL E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	119
Flavio Lyrio Carneiro	
EVIDÊNCIAS E DADOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O FALSO EMBATE ENTRE TRANSPARÊNCIA E PRIVACIDADE	129
Denise do Carmo Direito Fernanda Teixeira Reis	
<i>MACHINE LEARNING</i>: EVIDÊNCIAS OU ALQUIMIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL?	141
Fernando Filgueiras	
INSTITUCIONALIZAÇÃO DO USO DE EVIDÊNCIAS EM POLÍTICAS NO BRASIL: AVANÇOS E OPORTUNIDADES	153
Bethânia Suano Bruno Graebin de Farias Carolina Scherer Beidacki Gabriela Solidario de Souza Benatti Viktória Paulo Menin Laura dos Santos Boeira	
DO DESAFIO METODOLÓGICO AO PROTAGONISMO BRASILEIRO: A HISTÓRIA DA PESQUISA COBRADI.....	163
Rafael T. Schleicher	

APRESENTAÇÃO¹

Natália Massaco Koga²
Pedro Lucas de Moura Palotti³
Bruno Gontyjo do Couto⁴
Flavio Lyrio Carneiro⁵
Maurício Mota Saboya Pinheiro⁶

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 evidências⁷ 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 complementaridade⁸ 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 anticientificistas 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*,⁹ 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?



PARTE I

**PRÁTICAS E CULTURAS DE EVIDÊNCIAS
EM SETORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

CAPACIDADES ANALÍTICAS E AUTONOMIA DA BUROCRACIA COMO CONDICIONANTES DO USO DE EVIDÊNCIAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL¹

Bruno Gontyjo do Couto²

SINOPSE

Este artigo examina a experiência do auxílio emergencial com foco no papel decisivo desempenhado pelas capacidades analíticas individuais e organizacionais existentes no então Ministério da Cidadania (responsável pelo auxílio) para a utilização de evidências no processo de implementação e execução de um programa emergencial. A análise explora a hipótese de que a capacidade analítica de políticas públicas de um determinado órgão estatal é um fator que determina positivamente a utilização de evidências para tomada de decisões em políticas públicas. Ao fim, o trabalho demonstra que a combinação entre capacidades analíticas individuais, capacidades analíticas organizacionais e autonomia da burocracia foi determinante, de um lado, para a rápida implementação do programa e, de outro, para a utilização de evidências adequadas na sua gestão, o que garantiu o sucesso parcial do programa no que diz respeito à sua eficácia (alcance de objetivos) e focalização (alcance da população-alvo).

Palavras-chave: auxílio emergencial; covid-19; políticas públicas; evidências; capacidade analítica; autonomia burocrática.

1 INTRODUÇÃO

A pandemia da covid-19 criou inúmeros desafios para a gestão de políticas públicas, obrigando dirigentes e burocratas a encontrar soluções para problemas complexos em curto período de tempo, com recursos escassos e com poucas evidências para apoiar a tomada de decisões. Nesse contexto, a experiência do auxílio emergencial (AE) se destaca por sua abrangência, complexidade técnica e imediatividade.

Criado pelo Congresso Nacional em abril de 2020, o benefício do AE foi implementado como uma resposta do Estado brasileiro aos impactos sociais e econômicos da pandemia da covid-19. O novo benefício financeiro assistiria pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica crônica ou transitória que não estivessem cobertas pela previdência ou pelas leis trabalhistas do país. Previsto para durar cinco meses, o AE teve de ser estendido duas vezes e foi encerrado somente em outubro de 2021. Nesse período, atendeu quase 70 milhões de brasileiros (34% da população do país).

Este artigo examina a experiência do AE com foco no papel decisivo desempenhado pelas capacidades analíticas individuais e organizacionais existentes no então Ministério da Cidadania (MC), órgão responsável pelo AE, para a utilização de evidências no processo de implementação e execução de um programa emergencial. Na esteira de pesquisas anteriores sobre uso de evidências no governo federal brasileiro (Koga *et al.*, 2023b), a análise pretende explorar a hipótese de que a

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi37art1>

2. Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); e professor de educação superior na Universidade do Distrito Federal (UnDF). E-mail: brunogcoutho@gmail.com.

capacidade analítica de políticas públicas de um determinado órgão estatal é um fator que determina positivamente a utilização de evidências para tomada de decisões em políticas públicas.

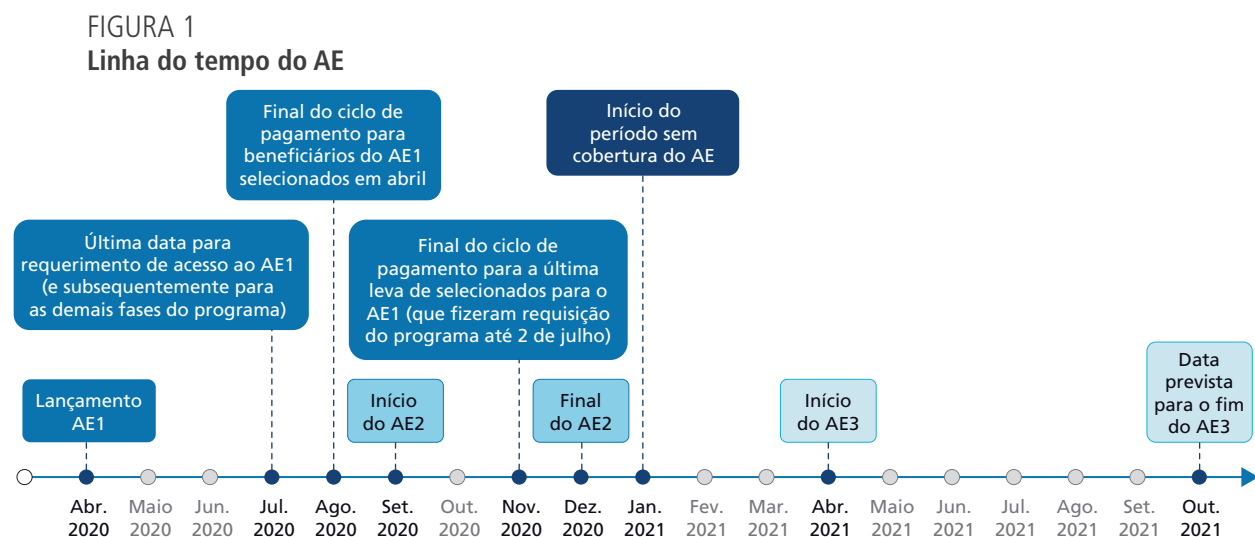
Complementarmente, inspirado pela tradição de estudos que problematizam a relação entre decisão política e autonomia técnica, o artigo ainda explora uma segunda hipótese: se o aumento da autonomia técnica dos burocratas também é um fator que contribui com uma maior utilização de evidências em cenários emergenciais. Assim, a análise examina como a autonomia técnica concedida aos burocratas do MC no contexto de implementação do AE foi crucial para a utilização de evidências no processo.

O procedimento metodológico adotado foi a realização de entrevistas semiestruturadas com seis servidores de diferentes secretarias do MC que estiveram diretamente envolvidos nas principais fases do programa.

Ao fim, a análise demonstra que a combinação entre capacidades analíticas individuais, capacidades analíticas organizacionais e autonomia da burocracia foi determinante, de um lado, para a rápida implementação do programa e, de outro, para a utilização de evidências adequadas na sua gestão, o que garantiu o sucesso parcial do programa no que diz respeito à sua eficácia (alcance de objetivos) e focalização (alcance da população-alvo).

2 CONTEXTO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL

Como é possível visualizar na figura 1, o programa teve três etapas. Na primeira, o AE consistiu no pagamento de até cinco parcelas de R\$ 600 para indivíduos adultos sem vínculo de emprego formal ativo com renda domiciliar *per capita* de até meio salário mínimo e/ou renda familiar total de até 3 salários mínimos.³ A segunda etapa compreendeu até quatro parcelas de R\$ 300.⁴ E a terceira até sete parcelas de R\$ 250.⁵



Fonte: Banco Mundial (2021).

3. Aprovada pela Lei nº 13.982/2020.

4. Aprovada pela Medida Provisória nº 1.000/2020.

5. Aprovada pelas medidas provisórias nºs 1.037, 1.038 e 1.039, de 2020.

É importante destacar que, embora o AE não aceitasse participantes de outros programas sociais (uma exceção foi feita para os beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), que passaram a receber o AE automaticamente nos casos em que este fosse mais favorável. Também vale sublinhar que as famílias elegíveis que estavam inscritas no Cadastro Único (CadÚnico) em abril de 2020 e que não eram beneficiárias do PBF, também passaram a receber o benefício automaticamente. O restante do público elegível teve de encaminhar solicitação através de cadastro em um aplicativo de celular gratuito criado e disponibilizado pela Caixa Econômica Federal (doravante, Caixa).

Assim, entre abril de 2020 e outubro de 2021, o programa transferiu mais de R\$ 354,6 bilhões a 68,3 milhões de beneficiários (Ghiraldelli, 2022). Desse total, 30% correspondiam a famílias inscritas no PBF e 15% a outras famílias inscritas no CadÚnico. É importante destacar que um grande número de pessoas elegíveis ao programa não conseguiu receber o benefício, enquanto vários casos de fraude e pagamento indevido foram descobertos. Entre abril e julho de 2020, foram movidos mais de 225 mil processos judiciais individuais para recebimento do AE (Banco Mundial, 2021). Em contrapartida, “TCU [Tribunal de Contas da União], CGU [Controladoria-Geral da União] e tribunais de contas e controladorias gerais subnacionais identificaram 4,9 milhões de benefícios indevidos até julho de 2021 que foram retirados do auxílio emergencial” (Brasil, 2022, p. 6).

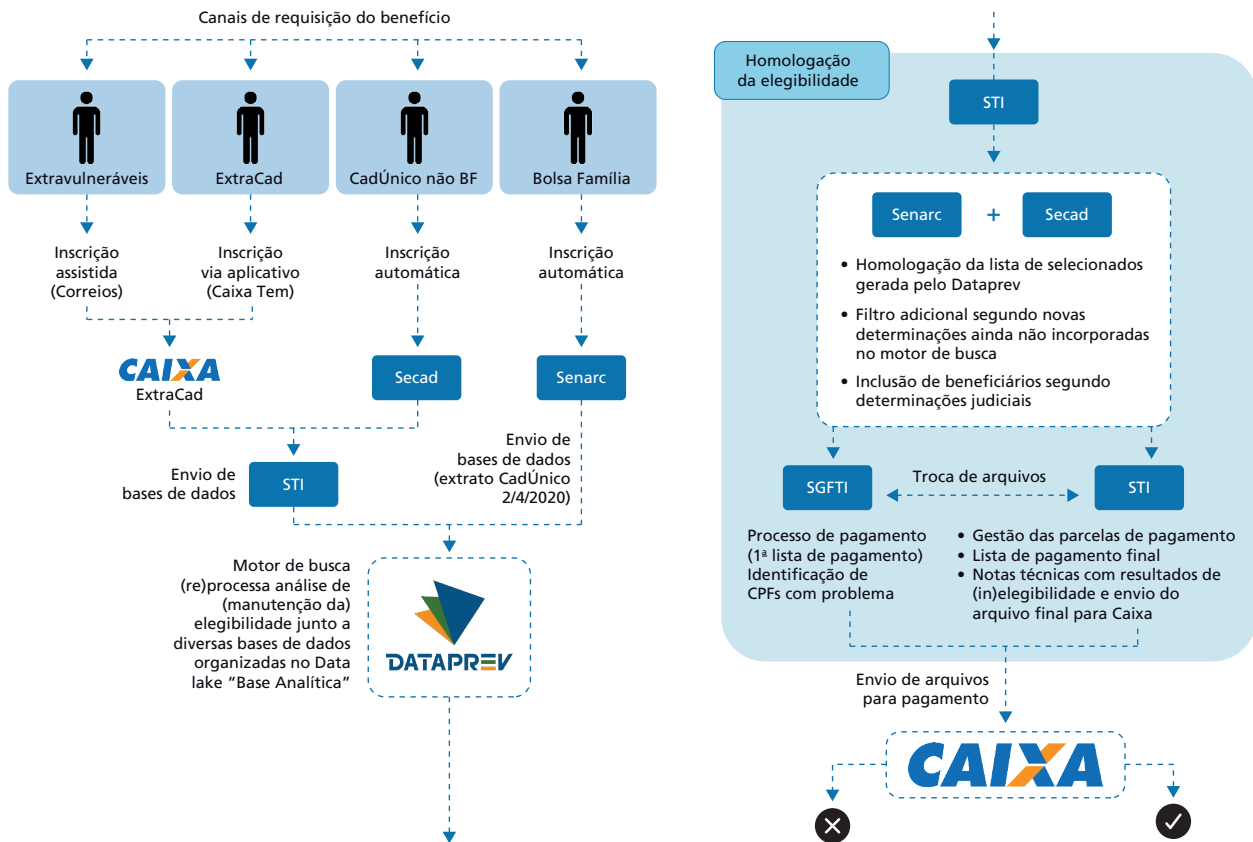
O arranjo de estruturas organizacionais mobilizadas para colocar o programa em funcionamento era bastante complexo e ficou sob a responsabilidade do MC, com forte protagonismo das Secretaria Nacional do Cadastro Único (Secad),⁶ Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc) e Subsecretaria de Tecnologia da Informação (STI). A figura 2 apresenta um fluxograma parcial com os principais órgãos envolvidos nos diversos processos que aconteciam desde a requisição pelo beneficiário até o pagamento em conta ou o comunicado de negativa.

Em resumo, existiam quatro canais de solicitação do benefício: inscrição automática via PBF e CadÚnico; inscrição assistida via Correios; e, o principal canal, a inscrição por aplicativo. As informações dos solicitantes eram enviadas pelos órgãos competentes para a Dataprev que processava a análise de elegibilidade a partir do batimento com dezenas de bases de dados, como Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS), Declaração Anual de Imposto sobre a Renda de Pessoa Física (DIRPF), entre outras. Em seguida, a lista de selecionados pela Dataprev passava por um processo de homologação por parte da Secad e Senarc, que faziam novos batimentos, revisões e complementações. A lista final para pagamento e a nota técnica com os resultados das análises de elegibilidade eram enviadas para a Caixa que, então, realizava o depósito dos benefícios em conta ou comunicava as razões da negativa.⁷

6. Em abril de 2020, a secretaria era um departamento da Senarc, o Departamento do Cadastro Único (Decau). Com os desafios do AE, o Decau foi transformado em secretaria em maio do mesmo ano.

7. O fluxograma apresentado aqui não contempla a complexa estrutura montada para receber os processos de contestação de inelegibilidade, bem como para o recebimento de denúncias e investigação de fraudes.

FIGURA 2
Fluxograma do AE



Fonte: Banco Mundial (2021).

Obs.: A sigla SGFTI corresponde à Secretaria de Gestão de Fundos e Transferências do MC.

O fluxograma descrito revela que grande parte do esforço organizacional empreendido envolvia a produção, processamento e análise dos dados de mais de 120 milhões de solicitantes, incluindo a definição dos inúmeros critérios envolvidos na confirmação ou recusa de elegibilidade.

Nesse contexto, este artigo pretende investigar como o uso de evidências esteve presente nas diferentes fases da gestão do AE, com foco, sobretudo, no papel das capacidades analíticas e da autonomia burocrática do MC enquanto fatores condicionantes desse uso.

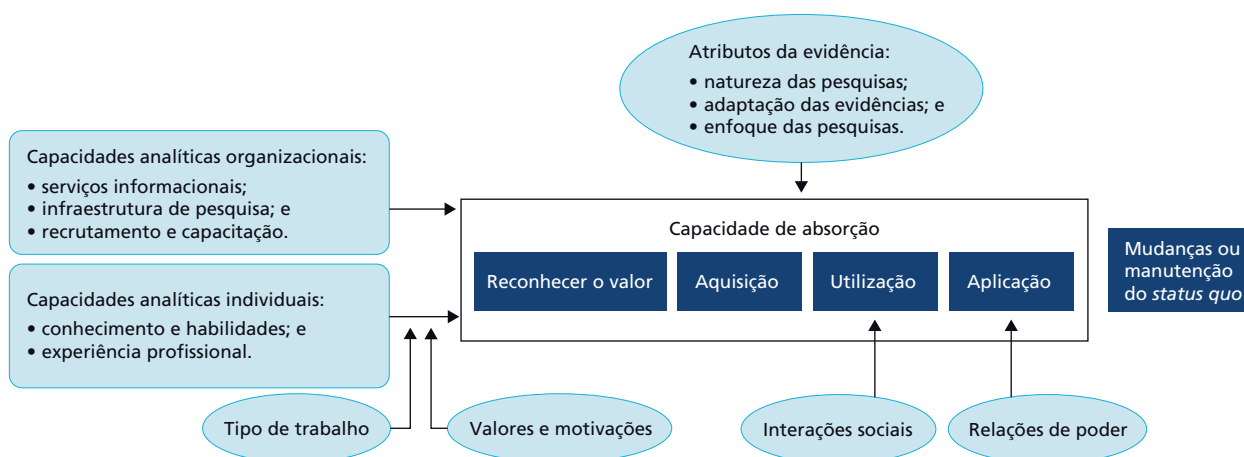
3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Capacidade analítica de políticas públicas

Em pesquisas anteriores (Koga *et al.*, 2020), adotou-se como modelo teórico-analítico uma adaptação da proposta feita por Ouimet *et al.* (2009) que enfatiza a capacidade de absorção de evidências nos processos de *policy making*. Como é possível observar na figura 3, o modelo contempla diferentes condicionantes das fases da absorção de evidências, incluindo aspectos bastante sublinhados por Ouimet *et al.* (2009), a saber, as competências individuais necessárias ao uso de evidências, bem como a influência da organização enquanto potencial catalisadora desse uso.

No modelo, os conhecimentos, habilidades e experiências individuais dos burocratas estão reunidos sob o conceito de capacidades analíticas individuais. Já aspectos como infraestrutura tecnológica e de pesquisa, serviços informacionais e processos organizacionais, incluindo recrutamento e capacitação, estão reunidos sob o conceito de capacidades analíticas organizacionais.

FIGURA 3
Modelo analítico: capacidade de absorção de evidências na política



Fonte: Koga *et al.* (2020).

O conceito de capacidades analíticas tem sido amplamente debatido e estudado pela literatura de políticas públicas baseadas em evidências.⁸ Para este artigo, o conceito compreende um conjunto de habilidades, recursos e processos desenvolvidos dentro da gestão de políticas públicas com o objetivo de fornecer informações relevantes sobre as mesmas e orientar as tomadas de decisão (Koga *et al.*, 2023b).

Uma das hipóteses que será trabalhada ao longo do artigo é de que as capacidades analíticas individuais e organizacionais, desenvolvidas pela burocracia federal a partir da gestão do CadÚnico e do PBF ao longo de duas décadas, foram determinantes para o processo de implementação do AE e garantiram a utilização de evidências adequadas em decisões que constituíram sucessos parciais do programa. Entretanto, as principais falhas ocorreram justamente em setores que não possuíam essas capacidades constituídas.

Ou seja, dentro de um contexto emergencial que exigiu a implementação acelerada de um novo benefício para milhões de pessoas, as capacidades analíticas acumuladas na burocracia federal exerceram um papel central tanto na eficácia do programa quanto na sua focalização (ainda que esta tenha sido parcial).

3.2 Autonomia técnica da burocracia versus decisões políticas

Outro aspecto importante do caso analisado diz respeito à autonomia que foi dada aos burocratas do MC para que implementassem e executassem o programa de acordo com sua experiência técnica

8. O debate sobre capacidades analíticas foi recentemente detalhado no artigo *Analytical capacity as a critical condition for responding to covid-19 in Brazil* (Koga *et al.*, 2023b).

e profissional. Os burocratas entrevistados destacaram reiteradas vezes que a autonomia dada pelos dirigentes foi indispensável para que o AE saísse do papel no prazo e funcionasse adequadamente.

Assim como as capacidades analíticas, o tema da autonomia burocrática foi longamente debatido pela literatura. Inúmeros autores realizaram reflexões e pesquisas sobre os ajustes existentes e possíveis entre a liderança dos dirigentes políticos eleitos e a autonomia de um quadro burocrático não eleito (Stewart, 1985; Fukuyama, 2013). Não obstante, ainda que o movimento das políticas públicas baseadas em evidências apresente uma clara tendência de tomar o conhecimento técnico como referência, não há nenhum consenso na literatura que aponte a autonomia técnica da burocracia como algo mais desejável do que decisões e influências políticas no âmbito da gestão pública.

Assim, outra hipótese que será trabalhada é a de que o aumento da autonomia técnica dos burocratas também foi um fator decisivo para a implementação e eficácia do AE.

4 ANÁLISE

Em pesquisa anterior, a análise dos dados quantitativos levantados através dos surveys com burocratas federais demonstrou que o então MC estava entre os três ministérios com maior presença de burocratas com perfil de “analista de políticas públicas”, ou seja, burocratas que desempenham funções analíticas de forma frequente em seu trabalho (Koga *et al.*, 2023a).⁹

O ministério também apresentou uma grande participação de servidores de duas carreiras que se sobressaíram nas análises. A primeira delas, a de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), destacou-se como a segunda carreira com maior presença de burocratas com perfil “analítico” e como a terceira com maior presença de burocratas que utilizam evidências científicas de forma frequente em seu trabalho. A segunda delas, a de Analista Técnico de Políticas Sociais (ATPS), destacou-se como a quinta carreira com maior presença de burocratas com perfil “analítico”.

Tendo em vista esse resultado, decidiu-se por aprofundar as análises sobre a utilização de evidências no MC por meio de uma abordagem qualitativa, que teve como eixo principal a realização de entrevistas semiestruturadas com servidores da pasta. Como parte importante do grupo ainda estava envolvida com a experiência do AE e diante do caráter inédito e excepcional do programa (contexto de emergência, número de beneficiários, complexidade técnica), optou-se por fazer um recorte direcionado para essa iniciativa em específico. Foram realizadas seis entrevistas com servidores efetivos e comissionados da Secad e da Senarc que atuaram diretamente na gestão do AE entre 2020 e 2022. A seleção dos entrevistados foi feita por bola de neve, mas contemplou perfis diferentes (EPPGGs, ATPSs, outras carreiras federais e comissionados).

4.1 Capacidades analíticas individuais e uso de fontes pessoais de evidência

A reconstituição da experiência de implementação e execução do programa através dos relatos dos servidores deixa claro que a existência de capacidades analíticas individuais bem constituídas nos quadros do MC foi indispensável tanto para o programa quanto para o uso de evidências nele.

9. Em pesquisa anterior, a análise fatorial das funções desempenhadas pelos burocratas federais revelou a existência de quatro perfis de funções, sendo um deles o perfil “analítico/controle” (Koga *et al.*, 2020). Para identificar os burocratas com esse perfil, foi criado um *score* a partir da frequência com que o burocrata desempenhava as cinco funções do perfil “analítico/controle”. Aqueles que apresentaram um *score* de 70% ou mais foram considerados como pertencentes ao perfil. As cinco funções eram: i) elaborar relatórios e notas técnicas; ii) coletar e analisar dados relacionados à política; iii) elaborar textos normativos; iv) atender a demandas dos órgãos de controle; e v) realizar assessoramento de dirigentes.

Em primeiro lugar, importa destacar que as equipes da Secad e da Senarc têm como marca um nível muito elevado de conhecimento técnico sobre os diferentes processos envolvidos nos programas, principalmente no que diz respeito à sua organização legal e à construção, validação e análise de bases de dados. No caso do AE, o eixo central do programa era a análise de elegibilidade feita pela Dataprev via cruzamento de dezenas de bases de dados, de modo que um alto grau de especialização na área foi exigido das equipes. Na Secad, por exemplo, três servidores com formação universitária e profissional nas áreas de gestão da informação e ciência de dados assumiram a supervisão, aprimoramento e validação dos trabalhos da Dataprev. Ao mesmo tempo, a análise também envolvia uma grande combinação de regras que somente uma equipe com conhecimento detalhado da legislação poderia conduzir.

Em segundo lugar, as equipes das duas secretarias também têm a estabilidade como uma de suas marcas, de modo que a maioria dos seus integrantes trabalha há mais de 10 anos na gestão do CadÚnico, do PBF e outros programas. Essa vasta experiência profissional no setor permitiu que, dentro de um cenário de urgência, inúmeros conhecimentos e informações previamente constituídos pelos servidores pudessem ser aplicados nas fases de implementação e execução do AE. Por exemplo, as etapas de construção das normas infralegais e de definição das regras de processamento da verificação de elegibilidade foram diretamente beneficiadas por essa experiência prévia:

quando você vai fazer o detalhamento das regras de negócio, você identifica que tem muita coisa na legislação que não foi definida. Então, a gente tinha que fazer ali... uma miniformulação da política. (...) E aí, a gente juntava tudo que a gente tinha de *background*. Eu conhecia muito das legislações, porque eu participei de todo o processo de formulação... (tinha) o conhecimento do CadÚnico também, de outras bases com que a gente já tinha trabalhado (entrevistado 2).

O contexto de emergência social e pressão política fez com que, na maior parte das etapas do programa, não houvesse tempo hábil para consulta a fontes além daquelas que estavam à mão. Nesse sentido, as fontes pessoais de informação como experiências profissionais e mesmo pessoais prévias, consultas a colegas de trabalho do próprio órgão ou de outros órgãos, entre outras, revelaram-se indispensáveis para uma rápida implementação do AE.¹⁰

Contudo, como será discutido no próximo tópico, outro tipo de fonte foi determinante para o sucesso do programa: os sistemas informacionais e bases de dados governamentais.

4.2 Capacidades analíticas organizacionais e uso de fontes estatais de evidência

As capacidades analíticas organizacionais existentes nas estruturas do MC e de outros órgãos federais não só viabilizaram a efetivação do AE, como também garantiram que ele chegasse a milhões de famílias vulneráveis. Para tanto, foi essencial a existência prévia de arranjos estatais de produção e utilização de evidências. Contudo, como será demonstrado, um setor importante do AE que não contou com esses arranjos acabou apresentando problemas e falhas.

10. É importante destacar que os órgãos de controle acompanharam a implementação e execução do programa desde o início. OTCU e a CGU fizeram parte do Comitê Gestor do AE junto à Secretaria Executiva do MC. Contudo, o relato dos entrevistados revela que a atuação dos dois órgãos não teve qualquer sentido de cooperação com os servidores ou aprimoramento da gestão. A perspectiva da maioria dos entrevistados é de que os órgãos estavam ali apenas para fiscalizar e eventualmente punir erros.

Primeiro, na ocasião, o CadÚnico e o PBF tinham quase vinte anos de existência e dispunham de estruturas – tanto de pessoal quanto de processos – muito bem constituídas em torno de suas gestões. Esse conjunto de recursos organizacionais foi diretamente aplicado nas fases de implementação e execução do AE.

Tínhamos muitos processos que já funcionavam. Aproveitamos toda a nossa experiência e criamos pautado na nossa experiência. A nossa experiência na construção de bases históricas de benefício... Tudo que tínhamos do Bolsa Família, usamos de repertório para construir o nosso processo (entrevistado 6).

Segundo, também havia uma extensa infraestrutura tecnológica desenvolvida pela Caixa para a gestão do CadÚnico e do PBF e pela Dataprev para a gestão da previdência social e outros programas. Assim, quando o AE exigiu o desafio de levantar e processar um grande conjunto de dados de milhões de pessoas de forma eficiente e célere, a capacidade tecnológica para tal estava disponível.

Eles [Dataprev] tinham uma grande área de infraestrutura para lidar com isso tudo... que era um pessoal bem técnico mesmo, de banco [de dados]. Eles chegaram a fazer um portal para o pessoal (*usuários*) consultar se recebeu o auxílio... então, eles tiveram que ter um suporte de infraestrutura para dar conta do volume de consultas (entrevistado 3).

Terceiro, as experiências do PBF e, principalmente, do CadÚnico envolvem diretamente a constituição de um complexo sistema de registros informacionais sobre diferentes segmentos da população brasileira, com foco nos grupos socioeconomicamente vulneráveis. Um cadastro que foi sendo construído, qualificado e diversificado de maneira contínua ao longo de duas décadas. Dessa forma, no momento de implementação do AE, os registros informacionais do PBF e do CadÚnico¹¹ não só puderam ser utilizados de forma automatizada, como garantiram que a focalização do programa fosse mais acertada.

A situação dos registros informacionais coletados através de outros canais foi bem diferente, principalmente no caso do aplicativo de celular. As solicitações via aplicativo continham apenas nove conjuntos de informações com 22 variáveis no total, enquanto uma inscrição no CadÚnico possui 21 conjuntos com mais de 65 variáveis. Assim, o cadastro via aplicativo garantiu um acesso rápido e simples em um momento de emergência, mas não conseguiu atingir o nível de qualidade dos cadastros do CadÚnico e PBF.

No ExtraCad,¹² a gente teve muitos problemas, porque aquele aplicativo era totalmente novo, não muito testado... uma coisa emergencial mesmo. E aí a gente teve problema de dados inconclusivos... a gente teve “n” problemas, principalmente por não ser uma base totalmente estruturada (entrevistado 1).

O pequeno número de informações solicitado no cadastro via aplicativo tinha como contrapartida uma complexa operação que cruzava as informações das solicitações com mais de quarenta bases de dados, com destaque para o CNIS, DIRPF, Relação Anual de Informações Sociais (Rais),

11. Na ocasião, o CadÚnico contava com informações de 76,8 milhões de indivíduos, dos quais 43,7 milhões eram beneficiários do PBF (Banco Mundial, 2021).

12. ExtraCad é o nome informal dado para a base de dados constituída a partir das solicitações que chegaram por outros canais que não o CadÚnico/PBF.

cadastro de Microempreendedor Individual (MEI), bem como PBF e CadÚnico. Contudo, as dificuldades relativas ao alinhamento das bases, e o volume de centenas de milhões de solicitações feitas de forma contínua, deixaram o processo de análise de elegibilidade bastante intrincado. Assim, o ExtraCad acabou concedendo ou negando milhões de solicitações de forma indevida (Banco Mundial, 2021; Brasil, 2022).

Em síntese, a utilização de um sistema de registros informacionais bem consolidado, o CadÚnico, como uma das principais fontes de evidências do programa, bem como o suporte dos demais recursos organizacionais existentes, possibilitaram a efetivação do AE e garantiram o seu sucesso, não obstante parcial, em termos de eficácia e focalização.

4.3 Capacidades analíticas organizacionais e uso de fontes estatais de evidência

Os servidores – sobretudo, no caso da Secad – apontaram também para a importância da autonomia da burocracia na efetivação do AE. Segundo os entrevistados, a complexidade do programa fez com que os dirigentes do MC dessem considerável autonomia para que os burocratas executassem o programa de acordo com sua experiência e conhecimento técnicos, o que teria sido determinante para uma rápida implementação do programa.

O auxílio só aconteceu porque a equipe técnica teve uma autonomia muito grande. A gente tomava aquela decisão naquele momento, mesmo correndo o risco de errar, mas a autonomia da equipe que estava à frente foi essencial pra sair o programa (entrevistado 1).

É importante sublinhar que, de acordo com os entrevistados, a autonomia concedida pelos dirigentes no caso do AE deveu-se principalmente à extrema complexidade do programa, pois muitos sequer compreendiam tudo o que estava envolvido. Segundo Bawn (1995) e Fernandez (2022), a delegação de poderes pautada na *expertise* técnica seria uma forma das lideranças políticas reduzirem as incertezas de um contexto como a pandemia, de modo que os conhecimentos e capacidades dos burocratas serviriam como uma garantia diante das implicações envolvidas nas medidas adotadas.

Ao fim, a autonomia concedida permitiu que tanto as capacidades analíticas individuais quanto as fontes pessoais de informação dos servidores fossem efetivamente utilizadas nas diferentes fases do programa.

5 CONCLUSÃO

Em primeiro lugar, o artigo procurou demonstrar como, por um lado, as capacidades analíticas individuais existentes entre os burocratas do MC e o uso de fontes pessoais de informação tornaram-se indispensáveis na tarefa de implementação e execução em caráter de urgência do AE. Em contrapartida, como as capacidades analíticas organizacionais desenvolvidas ao longo de duas décadas em torno da gestão do PBF e do CadÚnico também foram determinantes: as estruturas de pessoal e de processos estabelecidas, uma extensa infraestrutura tecnológica disponível e, principalmente, um complexo sistema de registros informacionais bem constituído não foram apenas cruciais para a materialização do programa, como contribuíram para a utilização de evidências adequadas, garantindo o sucesso (ainda que parcial) do programa no atendimento das famílias mais vulneráveis.

Além disso, o artigo também apontou para a importância da autonomia técnica concedida aos burocratas pelo MC para a rápida implementação do AE. A complexidade do programa exigiu a

expertise técnica dos burocratas para lidar com os desafios e incertezas, de modo que a autonomia concedida permitiu que os burocratas utilizassem seus conhecimentos e suas experiências profissionais e mesmo pessoais com o objetivo de viabilizar o pagamento do auxílio para milhões de pessoas em um curto período de tempo.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Auxílio emergencial**: lições da experiência brasileira em resposta à covid-19. Washington: Banco Mundial, 2021.

BAWN, K. Political control *versus* expertise: congressional choices about administrative procedures. **American Political Science Review**, v. 89, n. 1, Mar. 1995.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Balço da Fiscalização do Auxílio Emergencial**: atualizado em set./2022. Brasília: TCU, 2022.

FERNANDEZ, M. Uso de evidências científicas para a tomada de decisão diante da pandemia covid-19: uma aproximação à atuação do Ministério da Saúde. In: KOGA, N. *et al.* (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022.

FUKUYAMA, F. **What is governance?** [s.l.]: Center for Global Development, 2013. (Working Paper, n. 314). Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2226592>. Acesso em: 3 out. 2023.

GHIRALDELLI, G. Fatos primeiro: Bolsonaro acerta números de beneficiados com auxílio emergencial. **CNN Brasil**, 2022.

KOGA, N. *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.

_____. Uso, mediação e construção de evidências pela burocracia federal: quem está e o que acontece na interface entre a gestão e a academia? **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 41, jul. 2023a.

KOGA, N. *et al.* Analytical capacity as a critical condition for responding to covid-19 in Brazil. **Policy and Society**, v. 42, n. 1, Mar. 2023b.

OUIMET, M. *et al.* The absorption of research knowledge by public civil servants. **Evidence and Policy: a Journal of Research**, v. 5, n. 4, Nov. 2009.

STEWART, D. Professionalism vs. democracy, friedrich vs. finer revisited. **Public Administration Quarterly**, v. 9, n. 1, 1985.

A COMISSÃO NACIONAL DE INCORPORAÇÃO DE TECNOLOGIAS NO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE ANTE OS ATAQUES GOVERNAMENTAIS À EXPERTISE CIENTÍFICA PARA O ENFRENTAMENTO DA COVID-19¹

Natália Massaco Koga²

Pedro Arthur de Miranda Marques Pontes³

Pedro Lucas de Moura Palotti⁴

Marcos Luiz Vieira Soares Filho⁵

Bruno Gontyjo do Couto⁶

SINOPSE

O Brasil enfrentou graves consequências da pandemia de covid-19, figurando como o terceiro país com mais casos da doença e o segundo em número de mortes. Este artigo analisa a atuação da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec) diante das pressões políticas durante a crise. O estudo, baseado em análise documental e entrevistas com burocratas da Conitec, destaca que a comissão resistiu à instrumentalização política para promover tratamentos não comprovados cientificamente, como o *kit* covid. Em que pese a resiliência construída pela capacidade analítica do setor e o suporte da comunidade epistêmica na avaliação de tecnologias em saúde (ATS), a configuração institucional da Conitec não garantiu autonomia suficiente para impor medidas baseadas em evidências científicas. O caso das diretrizes para o tratamento da covid-19 revela os desafios enfrentados pelas instâncias de aconselhamento científico em meio a pressões políticas e destaca a importância da dinâmica entre autonomia e capacidade analítica dessas instâncias na governança de evidências no setor público.

Palavras-chave: covid-19; Conitec; ATS; aconselhamento científico; governança de evidências; capacidade analítica.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil foi um dos países mais afetados pela pandemia de covid-19, tendo acumulado, em agosto de 2022, uma marca trágica de terceiro lugar em número de casos (mais de 33,8 milhões) e o segundo maior do mundo em termos de mortes decorrentes da doença (679 mil, em números absolutos), atrás somente dos Estados Unidos (Saraceni *et al.*, 2023) e em consonância com o grave cenário observado no ano anterior, em 2021 (Barberia *et al.*, 2022). Apesar do cenário catastrófico gerado principalmente pelo negacionismo sobre os riscos da doença, a campanha de desinformação e a falta de liderança e coordenação para implementar medidas de prevenção testadas por parte do governo

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi37art2>

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) em exercício 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. Doutorando em sociologia na University of Notre Dame. *E-mail:* pedroarthurmarques@hotmail.com.

4. EPPGG em exercício na Diest/Ipea. *E-mail:* pedro.palotti@ipea.gov.br.

5. Pós-doutorando em ciência política na Universidade de São Paulo (USP). *E-mail:* marcoslvs@gmail.com.

6. Bolsista na Diest/Ipea. *E-mail:* brunogcouth@gmail.com.

federal, o sistema de saúde pública não deixou de atuar em suas diversas instâncias, o que evitou uma tragédia ainda maior.

Neste artigo, sintetizaremos e avançaremos na discussão de resultados de pesquisa prévia (Koga *et al.*, 2022; 2023) que trata de uma das principais instâncias federais de aconselhamento científico da política de saúde diante do tensionamento do governo do ex-presidente Bolsonaro em suas posições negacionistas durante a crise sanitária (Mandetta, 2020; Barberia *et al.*, 2022; Fernandez, 2022), isto é, a Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec), que regula o uso de novas tecnologias e fornece recomendações sobre a prática clínica para o sistema público de saúde no Brasil.

Os dados foram coletados por meio de análise documental⁷ e de cinco entrevistas semiestruturadas, entre março e agosto de 2022, com especialistas em saúde pública do corpo permanente de burocratas da Conitec. O foco das entrevistas era a respeito da constituição de capacidades analíticas para a administração pública federal. Em particular, para esse público foram inseridas, ao final da entrevista, quando não mencionado espontaneamente, questões a respeito do caso do *kit* covid.⁸ As entrevistas foram analisadas por meio de abordagens analíticas de barganha de *expertise* (Christensen, 2022) e de capacidade de políticas públicas (Wu, Ramesh e Howlett, 2015; Capano *et al.*, 2020).

Os resultados levaram a duas principais conclusões. Por um lado, a Conitec resistiu à instrumentalização pelo governo federal para promover tratamentos não baseados em evidências científicas que iriam ao encontro dos objetivos do presidente Bolsonaro de promover uma solução ineficaz, mas politicamente conveniente, o então chamado *kit* covid. Por outro lado, a configuração institucional da Conitec não garantia autonomia suficiente para defender medidas baseadas em evidências para lidar com a pandemia. As suas diretrizes foram aprovadas no plano técnico, mas ignoradas e rejeitadas no âmbito político. Isso demonstra a resiliência resultante da construção de capacidades analíticas no setor da saúde, observando, ao mesmo tempo, a força da liderança política para promover soluções inadequadas e contraproducentes, minando os esforços para resolver problemas complexos.

A segunda seção deste artigo baseia-se na análise documental para o relato do funcionamento regular e da atuação da Conitec diante do ataque sofrido no caso do *kit* covid. As entrevistas foram utilizadas para, além de complementar o relato, levantar a percepção dos *experts* burocratas sobre o processo de institucionalização e quanto às ameaças recentes à capacidade analítica da comissão. As duas últimas seções trazem a síntese da análise e a avaliação dos autores sobre a contribuição do caso para a discussão de caminhos e desafios de uma boa governança de evidências.

7. Os documentos examinados foram normativos, registros e análises produzidos pela Conitec e artigos produzidos pela mídia. O detalhamento desse corpus pode ser encontrado em Koga *et al.* (2022).

8. O *kit* covid foi um coquetel de drogas supostamente eficaz para prevenir as consequências graves da covid-19, composto por medicamentos como cloroquina e hidroxicloroquina, ivermectina e alguns corticosteroides. Até o momento em que se redige este artigo, não há evidência científica da eficácia desse tratamento.

2 ANÁLISE

A Conitec foi criada pela Lei nº 12.401, de 28 de abril de 2011, e o seu desenho institucional espelha o das instituições internacionais já existentes – na sua maioria de países da Commonwealth –,⁹ responsáveis pela avaliação de novas tecnologias e pelo fornecimento de diretrizes clínicas aos profissionais de saúde nos sistemas públicos de saúde. A Conitec integra protocolos baseados em evidências nos processos de tomada de decisão relacionados com a incorporação de novos medicamentos e outros insumos, e com a modificação, adoção e adaptação de diretrizes clínicas.

Em outras palavras, a Conitec tem o papel institucional de avaliar as tecnologias a serem incorporadas no sistema, bem como de monitorar as já incorporadas, para selecionar intervenções mais eficazes, com maior qualidade e segurança clínica. Além dos critérios para avaliação das evidências científicas sobre as tecnologias, um outro critério de avaliação é econômico, levando em conta a sustentabilidade financeira dos serviços no sistema, bem como a gestão de riscos e a responsabilização. Assim, o trabalho do comitê está relacionado com a garantia da qualidade e da relação custo-efetividade dos serviços¹⁰ (Brasil, 2008).

Como destacado pela literatura recente, a pandemia de covid-19, especialmente nas suas fases iniciais, mostrou diferenças em comparação com outras crises e pandemias. Os governos de todo o mundo tiveram de enfrentar elevados níveis e tipos de incerteza (Capano *et al.*, 2020). Não se sabia muito sobre a natureza do problema e as possíveis soluções. Quanto ao processo de elaboração de políticas, por um lado, surgiram contestação e ambiguidade em torno das ideias sobre as causas, efeitos e impactos da pandemia. Por outro lado, foi necessário ter em consideração múltiplos fatores, tais como a experiência anterior que os Estados já tinham acumulado e o nível de risco que a sociedade e os governos estavam dispostos a assumir (Capano *et al.*, 2020).

Para entender o cenário ambivalente no qual os sistemas de saúde atuaram durante a pandemia de covid-19, a literatura especializada indica ser relevante analisar a dinâmica entre a capacidade política e os tipos de liderança e governança existentes no campo naquele momento. De acordo com Howlett e Ramesh (2014), os diferentes modos de governança – a forma como a relação entre os atores governamentais e não governamentais é estabelecida, promovida e apoiada – têm demandas distintas de capacidade. Ou seja, um contexto específico de governança tem um tipo crítico de capacidade, um calcanhar de Aquiles, que sem altos níveis de capacidade o sistema político não pode funcionar adequadamente.

Nesse mesmo sentido, Christensen (2022) apresenta um modelo para análise do que chama de *expertise bargain* (barganha da *expertise*), conformado entre burocratas e decisores políticos e a ser aplicado em contextos de mudança. Eventos externos (como eleições ou crises) impulsionam mudanças no sistema de aconselhamento que levam à adoção de estratégias que podem ser utilizadas tanto pelos decisores políticos como pelos burocratas no sentido de alterar o consenso entre o conhecimento e a *expertise* influentes em um campo de política pública. O resultado dessa mudança decorre justamente do resultado dessas interações. No caso em questão, buscaremos identificar

9. São países que, em sua maioria, fizeram parte do Império Britânico, apresentando traços culturais e institucionais em comum, como Canadá, Austrália, Nova Zelândia etc. Conforme reconhecido pela literatura especializada, as origens da Conitec remontam ao papel desempenhado pelo National Institute for Clinical Excellence (Nice), no âmbito do National Health Service inglês (Vieira, Piola e Servo, 2022).

10. Art. 3º do Decreto nº 7.646, de 21 de dezembro de 2011.

a configuração prévia da barganha de *expertise* e as estratégias adotadas pelos atores políticos e burocráticos envolvidos no processo de tentativa de transformação desse arranjo.¹¹

No contexto da escassez de informação, devido à criticidade da pandemia, pesquisadores de todo o mundo buscavam alternativas, considerando impossível pensar em soluções definitivas nas fases iniciais da pandemia. A Conitec trabalhou para qualificar tecnicamente a avaliação das alternativas que surgiram, tais como medicamentos pré-existentes aplicados em outras condições clínicas propostas para o tratamento precoce dos pacientes com covid. Essa atuação resultou nas *Diretrizes Brasileiras para Tratamento Medicamentoso Ambulatorial do Paciente com Covid- 19* (Brasil, 2021).

As recomendações contidas nas diretrizes eram desfavoráveis à utilização não rotulada de um conjunto de medicamentos para o tratamento prematuro de pacientes com o vírus. Durante a crise sanitária, muitos medicamentos já existentes – cloroquina e hidroxicloroquina, ivermectina e alguns corticosteroides, por exemplo – foram testados quanto à sua eficácia contra a covid-19. Enquanto alguns deles mostraram ser promissores em estudos preliminares, nenhum se revelou eficaz na prevenção de resultados clínicos negativos, tais como hospitalização e morte.¹²

Assim, quando as diretrizes foram estabelecidas, não havia evidências conclusivas mostrando a eficácia de nenhum dos medicamentos avaliados – e, conseqüentemente, a análise das diretrizes clínicas internacionais existentes, os estudos revistos por pares e os ensaios controlados aleatorizados não permitiram conclusões significativamente diferentes das emitidas. Apesar disso, um secretário, político nomeado no topo da hierarquia do Ministério da Saúde, pôde, na prática, vetar as recomendações.¹³ A posição do secretário baseou-se em nota técnica profundamente crítica das deficiências metodológicas detectadas nas diretrizes: uma ênfase excessiva nas diretrizes internacionais e nos resultados dos ensaios controlados aleatórios, acompanhada da desconsideração de evidências colhidas a partir de estudos observacionais.¹⁴

O grupo responsável pela formulação das diretrizes empregou uma técnica padrão na medicina baseada em evidências – conhecida como Grading of Recommendations Assessment, Development and Evaluation (Grade) –, que utiliza a análise sistemática das diretrizes internacionais existentes para fornecer aos profissionais de saúde recomendações atualizadas (Vieira, Piola e Servo, 2022). Seguindo a prática de rotina na Conitec, o relatório das diretrizes foi também construído por intermédio de um longo processo de consulta que abrangiu pesquisadores, representantes de associações médicas, e profissionais – provenientes de alguns dos mais prestigiados hospitais do Brasil – de especialidades médicas relevantes para o tratamento da covid-19. Devido à sensibilidade e visibilidade do assunto, uma versão preliminar do relatório foi também submetida a uma audiência pública, em que políticos, representantes da sociedade civil, instituições de pesquisa, associações médicas e doentes puderam manifestar apoio e reservas às diretrizes.¹⁵

11. A literatura sobre aconselhamento e *expertise* na política pública (*policy advice* e *policy expertise*) considera a existência de outros tipos de *experts* externos à burocracia, como os advindos de contratações, e de outros *stakeholders* da política (sociedade civil, setor empresarial, organismos internacionais etc.), mas neste artigo focaremos na interação específica entre a *expertise* gerada pela burocracia e os decisores políticos, discussão ainda escassa no Brasil.

12. Para uma boa síntese desse debate, ver Fernandez (2022), principalmente entre as páginas 662 e 665.

13. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2022/01/4979438-ministerio-da-saude-ignora-diretriz-do-conitec-e-mantem-o-kit-covid.html>; e <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2022-01/covid-19-saude-nao-acata-relatorio-sobre-tratamento-ambulatorial>.

14. Disponível em: https://www.gov.br/conitec/pt-br/midias/audiencias_publicas/nota_tecnica_n3_2022_sctie-ms.pdf.

15. Disponível em: <https://www.gov.br/conitec/pt-br/assuntos/participacao-social/audiencias-publicas/encerradas>.

Na audiência pública, algumas das tensões subjacentes à criação das diretrizes tornaram-se explícitas. Os críticos da versão preliminar expressaram as suas preocupações, concentrando-se principalmente na falta de consideração do documento da experiência clínica de médicos individuais e por estudos que utilizam dados observacionais. Um desses críticos mencionou que tinha deixado de participar das reuniões de formulação do relatório, alegando que o desenho metodológico escolhido era propositadamente tendencioso contra o tratamento prematuro. Um argumento recorrente foi que muitos avanços no campo médico foram feitos sem recurso a ensaios clínicos duplamente cegos – e que, especialmente em tempos de emergência, os decisores deveriam flexibilizar os padrões de evidência da eficácia do tratamento se estivessem dispostos a salvar vidas. Alguns clínicos relataram suas experiências particulares de utilização de coquetéis de drogas para tratar doentes não hospitalizados com covid-19, alegando resultados notavelmente positivos. Finalmente, durante a audiência pública, foram exibidas intervenções com tons claramente conspiratórios, com alguns não doutores – incluindo dois políticos – a manifestarem ceticismo vacinal e a denunciarem o papel da “grande farmácia” e da “nova ordem mundial” na criação ou instrumentalização da pandemia.

Não é de surpreender que grande parte das críticas metodológicas observadas na audiência pública tenham sido incluídas em uma das notas técnicas emitidas para justificar a decisão do secretário responsável pela não aprovação das diretrizes. Na verdade, o secretário tinha mostrado sinais de favorecer o tratamento prematuro: tinha convidado especialistas com opiniões semelhantes para participar na preparação das diretrizes, rompendo com as práticas estabelecidas na Conitec. Normalmente, a comissão conta com uma rede de parceiros institucionais relativamente estável – principalmente hospitais e universidades – para distribuir as exigências de estudos, de acordo com as áreas de especialização desses parceiros. Para reforçar a legitimidade, os representantes das associações médicas também participam do processo (entrevista 2).

Assim, enquanto todos os protocolos regulares foram seguidos na Conitec, as diretrizes foram rejeitadas por meio de uma decisão normativa individual de um secretário. Só é possível especular, com base na posição anticientífica adotada pelo presidente Bolsonaro e o seu círculo estreito durante a pandemia (Mandetta, 2020; Fernandez, 2022), que o secretário ou sofreu pressões vindas de cima, ou foi nomeado em primeiro lugar devido ao seu alinhamento com a posição do presidente. Seja como for, o caso em análise permite alguns achados sobre as circunstâncias sob as quais a capacidade analítica pôde ser minada.

Em primeiro lugar, a Conitec representa uma iniciativa não inteiramente institucionalizada na integração de protocolos baseados em evidências na tomada de decisões no sistema público de saúde brasileiro. Mesmo em situações regulares, os burocratas da Conitec lidam constantemente com múltiplas fontes de pressões externas. Sofrem, com alguma constância, pressões de pacientes, empresas e outros atores como o sistema judicial que, por exemplo, emite frequentemente decisões que obrigam os prestadores de saúde pública a adotar novos e dispendiosos tratamentos. Essas decisões geralmente não se baseiam em considerações técnicas sólidas sobre a eficácia do tratamento e, igualmente importante, são relativamente despreocupadas com os custos crescentes causados pela incorporação não sistemática de novas tecnologias (entrevistas 1, 2 e 5). Nesse contexto, a Conitec tem mais dificuldade de sustentar a prioridade à especialização científica e a sustentabilidade orçamentária do sistema de saúde pública.

Em segundo lugar, devido ao seu mandato limitado como instituição consultiva¹⁶ do Ministério da Saúde, há muitas oportunidades para anular as suas decisões (como foi o caso com as diretrizes). A composição do órgão de votação no seio da Conitec também torna a comissão vulnerável à pressão política. Embora os procedimentos técnicos realizados sigam os preceitos da medicina baseada em evidências, o órgão responsável pela avaliação e recomendação sobre o destino dos relatórios é na sua maioria composto por secretários politicamente nomeados pelo Ministério da Saúde. De fato, a própria aprovação das diretrizes pela Conitec chama atenção, uma vez que alguns dos secretários do ministério coordenaram e votaram contra o documento. Se não fosse a resistência de um dos representantes do ministério, as diretrizes teriam sido rejeitadas sob uma decisão colegial muito mais legitimada. Assim, esta falta de independência diferencia a Conitec de agências internacionais semelhantes e – como exemplificado pelo caso em análise – é uma possível fonte de interferência política nas decisões técnicas.

Apesar dessas questões, os burocratas que trabalham na Conitec têm sido bem-sucedidos na criação de regras, transferindo protocolos baseados em evidências e análises de custo-efetividade para um papel proeminente na tomada de decisões na saúde pública brasileira. O que aconteceu durante o processamento das diretrizes foi devido à importância política da questão, uma vez que o tratamento prematuro da covid esteve no centro da posição negacionista da administração do ex-presidente Bolsonaro em relação à crise da covid-19.

3 DISCUSSÃO

O relato em voga demonstra, em primeiro lugar, que a Conitec está colocada em um quadro contextual em que o conhecimento científico tem um estatuto epistemológico mais elevado em comparação a outras áreas políticas. A avaliação da evidência científica nos cuidados da saúde é uma das principais referências para os movimentos da medicina baseada em evidências e da política pública baseada em evidências (Pinheiro, 2020), e as suas experiências criaram arranjos institucionais e normativos mundialmente, a fim de garantir a credibilidade e o cumprimento das suas práticas e de seus métodos científicos.

A Conitec brasileira baseou-se fortemente em experiências e exemplos internacionais para construir, progressivamente, na última década, os seus recursos e instrumentos estruturais e normativos (Vieira *et al.*, 2020). Como detalhado, a operação da comissão conta com a participação de diferentes agentes das comunidades científica, governamental, de pacientes e médica. Por conseguinte, os analistas da Conitec não só possuem a complexa capacidade de avaliar as evidências científicas, mas também de transitar entre esses campos especializados.

Apesar do déficit de capacidade administrativa, as capacidades analíticas e relacionais da Conitec foram aumentando até o governo Bolsonaro (Vieira, Piola e Servo, 2022). O caso das diretrizes para o tratamento da covid foi relatado nas entrevistas como o ataque mais forte experimentado na existência da Conitec. O governo tentou desacreditar a recomendação técnica da comissão,

16. Estudo de Fontrier, Visintin e Kanavos (2022), que examinou mais de sessenta instituições de ATS em 32 países na Europa, Reino Unido, Canadá e Austrália apontou variações em relação ao tipo de governança e recomendações que caracterizam esses entes. Há países em que as recomendações proferidas pelos entes responsáveis pelo processo de ATS são de implementação compulsória e não meramente consultiva, como no Brasil. São os casos da Bulgária, Finlândia, Alemanha, Itália, Lituânia e Suécia. Também se constataram diferenças no tipo de organização que conduz o processo: apenas 12% dos casos examinados eram de organizações governamentais, ou seja, que dependiam inteiramente de recursos governamentais para atuarem (Fontrier, Visintin e Kanavos, 2022).

questionando os seus procedimentos regulares e bem-reconhecidos. Além disso, tentou ignorar o produto do sistema de aconselhamento por meio da escolha das suas próprias fontes de evidências para uma utilização simbólica no sentido de dismantelar a base da política de cuidados de saúde.

Contudo, ao contrário de outras áreas de políticas públicas, os fundamentos científicos e o estatuto epistêmico, aliados a uma robusta capacidade analítica e relacional da burocracia especializada, protegeram o sistema de aconselhamento nesse ponto de ataque. No entanto, como as entrevistas também destacaram, um arranjo institucional mais estável e autônomo seria necessário para se evitar que ataques contínuos ou mais fortes pudessem desestabilizar o sistema de aconselhamento científico.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Conitec representa uma instância bem-estabelecida de aconselhamento científico no governo federal. Sua atuação reflete a alta capacidade acumulada pela burocracia que nela já atuava antes da chegada do governo do presidente Bolsonaro e a sua imersão e protagonismo dentro de uma comunidade epistêmica forte no campo da avaliação de tecnologias da saúde.

A gestão do ex-presidente Bolsonaro imprimiu tentativas de mudança ao arranjo de *expertise* anteriormente estabelecido no caso da recepção das *Diretrizes Brasileiras para Tratamento Medicamentoso Ambulatorial do Paciente com Covid-19*. Estratégias como a busca por fontes alternativas de *expertise* que validassem a posição já previamente definida do governo, a tentativa de exoneração de *experts* burocratas etc., foram respondidas, em alguma medida, pela burocracia que se encontrava sustentada pela referida comunidade epistêmica. O decisor político não conseguiu alterar as diretrizes, mas por conta do arranjo institucional decisório, que coloca a Conitec como instância consultiva e não decisória subordinada ao Ministério da Saúde, teve êxito em sobrepor as diretrizes por meio de decisão monocrática.

O estudo permitiu, assim, demonstrar as dificuldades para a constituição de instâncias de *policy advice*, assim como os desafios de sua atuação na barganha de *expertise* com os atores políticos em contexto de crise e ataques à ciência. Reflexões para a construção de arranjos de governança de evidências incluem o fortalecimento dos níveis de autonomia e a institucionalização dessas instâncias, além da construção permanente de capacidades não apenas analíticas, mas também relacionais, que permitam interações com as comunidades epistêmicas das políticas. É importante considerar, ainda, o balanço necessário entre os fatores constitutivos da barganha de *expertise*, isto é, entre a capacidade e autonomia dos *experts* e a legitimidade dos atores políticos e o interesse da sociedade na tomada de decisão. O aprofundamento do conhecimento sobre essas interações constitui-se em temas profícuos para futuras pesquisas.

REFERÊNCIAS

- BARBERIA, L. *et al.* The relationship between ideology and covid-19 deaths: what we know and what we still need to know. **Brazilian Political Science Review**, v. 16, n. 3, p. 1-41, 2022.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria-Executiva. **Avaliação econômica em saúde: desafios para gestão no Sistema Único de Saúde**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2008.

_____. Ministério da Saúde. **Diretrizes brasileiras para tratamento medicamentoso ambulatorial do paciente com covid-19**. Brasília: MS, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/conitec/pt-br/midias/relatorios/2022/diretrizes_brasileiras_para_tratamento_medicamentoso_ambulatorial_do_paciente_com_covid-19_recomfinal.pdf.

_____. **Fundamentação e decisão acerca das diretrizes terapêuticas para o tratamento farmacológico da covid-19**. Brasília: MS, 2022. (Nota Técnica, n. 2/2022-SCTIE/MS). Disponível em: https://static.poder360.com.br/2022/01/Nota_tecnica_n2_2022_SCTIE-MS-3.pdf.

CANAL DA CONITEC. Audiência Pública 04/2021. **YouTube**, 28 dez. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ARlwzqBllrE>.

CAPANO, G. *et al.* Mobilizing policy (in)capacity to fight covid-19: understanding variations in state responses. **Policy and Society**, v. 39, n. 3, p. 285-308, 2020.

CASARÕES, G.; MAGALHÃES, D. A aliança da hidroxicloroquina: como líderes de extrema direita e pregadores da ciência alternativa se reuniram para promover uma droga milagrosa. **Revista de Administração Pública**, v. 55, n. 1, p. 197-214, fev. 2021.

CHAIB, J.; CANCIAN, N. Parecer da saúde contraindica cloroquina, azitromicina e outras drogas a pacientes internados com covid. **Folha de S.Paulo**, 16 maio 2021. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/05/parecer-da-saude-contraindica-cloroquina-azitromicina-e-outra-drogas-a-pacientes-internados-com-covid.shtml>.

CHRISTENSEN, J. When bureaucratic expertise comes under attack. **Public Administration**, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/padm.12905>.

FEITOZA, C.; OLIVEIRA, T. Votação de relatório que contraindicava o “kit covid” termina empatada na Conitec. **CBN**, 21 out. 2021. Disponível em: <https://cbn.globoradio.globo.com/media/audio/356421/votacao-de-relatorio-que-contraindicava-o-kit-covi.htm>.

FERNANDEZ, M. Uso de evidências científicas para a tomada de decisão diante da pandemia covid-19: uma aproximação à atuação do Ministério da Saúde. *In*: KOGA, N. M. *et al.* (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: Ipea, 2022. p. 653-671.

FERREIRA, P.; SOUZA, A. Secretaria estratégica da Saúde é chefiada por médico que refuta máscaras e defende medicamentos ineficazes para covid-19. **O Globo**, 2 ago. 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/saude/secretaria-estrategica-da-saude-chefiada-por-medico-que-refuta-mascaras-defende-medicamentos-ineficazes-para-covid-19-25135026>.

FONTRIER, A.-M.; VISINTIN, E.; KANAVOS, P. Similarities and differences in health technology assessment systems and implications for coverage decisions: evidence from 32 countries. **PharmacoEconomics - Open**, v. 6, n. 3, p. 315-328, 2022.

GUERRA, R. Bolsonaro defendeu uso de cloroquina em 23 discursos oficiais. **O Globo**, 20 maio 2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/bolsonaro-defendeu-uso-de-cloroquina-em-23-discursos-oficiais-leia-as-frases-25025384>.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. **The Achilles heel of governance: critical capacity deficits and their role in governance failures**. Singapore: LKY, 2014. (Working Paper, n. LKYSPP14-03).

IDOETA, P. A história de Bolsonaro com a hidroxicloroquina em 6 pontos: de tuítes de Trump à CPI da Covid. **BBC News Brasil**, 21 maio 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57166743>.

KOGA, N. M. *et al.* Analytical capacity as a critical condition for responding to covid-19 in Brazil. **Policy and Society**, v. 42, n. 1, p. 117-130, Dec. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/polsoc/puac028>.

KOGA, N. M. *et al.* When bargaining is and is not possible: the politics of bureaucratic expertise in the context of democratic backsliding. **Policy and Society**, v. 42, n. 3, p. 378-391, Sept. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/polsoc/puad023>.

MANDETTA, L. **Um paciente chamado Brasil**: os bastidores da luta contra o coronavírus. São Paulo: Editora Objetiva, 2020.

MAZUI, G. Após Teich alertar sobre risco da cloroquina, Bolsonaro defende o remédio e pede ministros ‘afinados’ com ele. **G1**, 13 maio 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/13/apos-teich-fazer-alerta-sobre-cloroquina-bolsonaro-defende-o-medicamento-e-pede-ministros-alinhados-com-ele.ghtml>.

PINHEIRO, M. Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 17-27, 2020.

SARACENI, V. *et al.* Excess mortality from all causes during the covid-19 pandemic in the city of Rio de Janeiro, Brazil. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 26, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-549720230013>.

SCHREIBER, M. CPI da covid: quem é Mayra Pinheiro, a ‘Capitã Cloroquina’, secretária do Ministério da Saúde que depõe nesta terça. **BBC News Brasil**, 25 maio 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57166854>.

SERRANO, L.; TADEU, V. Reavaliação de estudo adiou parecer da Conitec sobre “kit covid”, diz médico. **CNN Brasil**, 8 out. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/saude/reavaliacao-de-estudo-adiou-parecer-da-conitec-sobre-kit-covid-diz-medico/>.

VARGAS, M. Ministério da Saúde defende hidroxicloroquina e diz que vacina não funciona. **Folha de S.Paulo**, 22 jan. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/equilibriosaude/2022/01/para-rejeitar-diretriz-do-sus-saude-diz-que-hidroxicloroquina-funciona-e-vacina-nao.shtml>.

VIEIRA, F. S.; SERVO, L. M. S.; PIOLA, S. Uso de evidências científicas na avaliação da incorporação de tecnologias em saúde no SUS: uma análise preliminar. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 49-56, 2020. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10343>.

_____. Avaliação e decisão sobre tecnologias em saúde no SUS: uma análise de fatores de influência sobre o processo decisório. In: KOGA, N. M. *et al.* (Org.). **Públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022. p. 609-651.

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.

A PERSPECTIVA DAS EVIDÊNCIAS NA POLÍTICA NACIONAL DE REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS: O CASO DO PROJETO-PILOTO EM FRENTE, BRASIL¹

Bruno Gontyjo do Couto²

Marcos Luiz Vieira Soares Filho³

Luciana Silva Garcia⁴

SINOPSE

Este artigo analisa a presença da perspectiva das políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs) no âmbito do projeto Em Frente, Brasil (EFB), iniciativa federal na área de segurança pública com foco na redução de homicídios que foi instituída pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública em 2019. A partir de entrevistas com membros da burocracia da Secretaria Nacional de Segurança Pública, o trabalho verifica se o programa pode ser considerado um exemplo de boa governança de evidências no campo das políticas de segurança pública. A análise do caso indica que as PPBEs se fizeram presentes tanto na execução parcial do projeto quanto no desenho dos três programas que dele derivaram. Contudo, o EFB encontrou os mesmos problemas de interrupção que sofreram outros programas federais na área. Assim, constata-se que, enquanto essas políticas não forem constituídas como políticas de Estado, a governança de evidências seguirá comprometida por causa de outro fator: a continuidade.

Palavras-chave: evidências; política de segurança; segurança pública; redução de homicídios; ministério de justiça; Em Frente, Brasil.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo analisar a presença da perspectiva das políticas públicas baseadas em (PPBEs) no âmbito do projeto Em Frente, Brasil (EFB), iniciativa federal na área de segurança pública com foco na redução de homicídios e crimes violentos que foi instituída pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública em 2019, bem como do desenho dos três programas que dele resultaram: o Programa Nacional de Fortalecimento da Gestão Municipal de Segurança Pública (CidadeSusp), o Programa Nacional de Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública (Pronafor) e o Programa Nacional de Enfrentamento de Homicídios e Roubos.

A partir de entrevistas semiestruturadas com membros da burocracia da Secretaria Nacional de Segurança Pública do ministério, o trabalho pretende verificar se o EFB pode ser considerado um exemplo de boa governança de evidências no campo das políticas de segurança pública.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi37art3>

2. Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); e professor na Universidade do Distrito Federal (UnDF). *E-mail:* brunogcouto@gmail.com.

3. 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.

4. 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 Ipea. *E-mail:* luciana.garcia@idp.edu.br.

A escolha pela análise de caso da política de segurança pública decorre do dado encontrado em pesquisa anterior de que há grande presença de burocratas federais que utilizam evidências científicas de forma frequente em seu trabalho no Ministério da Justiça e Segurança Pública (Koga *et al.*, 2022), somada à importância de programas de enfrentamento a mortes violentas, tendo em vista que o Brasil figura entre os países com o maior número de homicídios do mundo.

2 CONTEXTO DAS POLÍTICAS FEDERAIS DE REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS

Desde a instituição da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) em 1997, o processo de desenvolvimento de uma política nacional de segurança pública no Brasil experimentou muitos avanços e retrocessos ligados às múltiplas perspectivas, interesses e capacidades políticas das diferentes gestões à frente do governo federal.

A gente chama [a segurança pública] de “política maldita”... não existe clareza com relação a qual problema tem que ser enfrentado... Quais são as prioridades? Qual é a relação causal entre a política, resultados e impacto? O ministério termina sendo uma sucessão de pequenos planos que não têm orçamento, não têm desenho lógico, que terminam não tendo muito impacto e acabam sendo trocados por outro programa quatro anos depois (entrevistado 4).

No que diz respeito às políticas federais de redução de homicídios, o cenário é ainda mais complicado. Mesmo com o Brasil ocupando as primeiras posições do *ranking* de países com as maiores taxas de homicídio no mundo desde 1990, ao longo dos 25 anos decorridos desde a criação da Senasp, o governo federal tem sido pouco efetivo na implementação de políticas voltadas para o problema. A maioria das iniciativas federais na área foi descontinuada após poucos anos ou sequer saiu do papel.⁵

A título de exemplo, o Programa Brasil Mais Seguro foi lançado em junho de 2012 com o objetivo de reduzir o número de crimes violentos em estados selecionados por meio da cooperação entre a União e governos estaduais com foco na indução da atuação qualificada dos órgãos de segurança pública e do sistema de justiça criminal. O programa foi inicialmente implantado em Alagoas e, por ter apresentado resultados iniciais positivos, foi estendido para Paraíba, Rio Grande do Norte e Sergipe. Apesar das avaliações iniciais, nenhum outro estado foi incorporado após julho de 2013, ou seja, após um ano de existência do programa.

Em 2015, o programa seria escalonado para o resto do país a partir de uma nova política. Tratava-se do Pacto Nacional pela Redução dos Homicídios, um projeto interministerial que previa a articulação entre governo federal, estados e municípios para promover uma redução de 5% ao ano nas taxas de homicídio. O cerne do projeto envolvia a criação de diagnósticos com apoio de universidades e a execução de ações sociais e de segurança pública nos municípios mais violentos do país (Gomes, 2015). O pacto foi anunciado em outubro de 2015, mas não chegou a ser implementado por conta do *impeachment* sofrido pela presidenta Dilma em março de 2016.

5. O Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), que esteve vigente entre 2007 e 2012, poderia ser apontado como uma exceção. Contudo, o Pronasci foi um programa de escopo bastante abrangente voltado para prevenção, controle e repressão de crimes em geral, logo, não apresentava a redução de homicídios como cerne da política.

Nós [pesquisadores] que há muito tempo dizemos, passamos muito tempo desenhando e dizendo sozinho que a preocupação central de qualquer política nacional de segurança pública deveria ser o enfrentamento dos homicídios. (...). Isso foi algo que durante muito tempo a gente disse sozinho (entrevistado 7).

Nesse sentido, é possível afirmar que, mesmo com a sucessão de diferentes gestões entre 1997 e 2022, o governo federal brasileiro nunca conseguiu implementar uma política nacional de redução de homicídios que tenha funcionado efetivamente.

3 SEGURANÇA PÚBLICA E PPBES: MODELO TRADICIONAL *VERSUS* MODELO BASEADO EM EVIDÊNCIAS

Segundo Kopittke (2019), o modelo tradicional de segurança pública seria o mais próximo ao que vem sendo aplicado no Brasil há muitas décadas. Trata-se de um modelo originário da trajetória dos Estados modernos que configuraram um sistema de controle social baseado no direito penal, subdividido em três subsistemas – jurídico, prisional e policial. Nele, presume-se que boas leis previnem a criminalidade e desestimulam reincidências. A partir da notável organização dessas políticas nos Estados Unidos, o modelo atinge seu ápice nos anos 1950. O modelo tradicional enfatiza o desempenho nas atividades-meio, como o número de prisões (Kopittke, 2019).

A partir da década de 1970, outros modelos de segurança pública começaram a ser construídos por grupos acadêmicos nos Estados Unidos pela realização de estudos sociais e urbanos e intervenções práticas (criminologia experimental). Uma das contribuições imediatas desses estudos e experimentos foi a mudança do foco das atividades-meio para as ações que preveniriam algum tipo de crime – virada preventiva. Nessa perspectiva, os sistemas jurídico, policial e prisional deveriam atuar junto a outros setores do Estado e assumir novas funções, como ressocialização e desenvolvimento individual e comunitário, utilizando conhecimentos produzidos por áreas como psicologia, urbanismo, assistência social etc. (Kopittke, 2019).

Um dos desdobramentos dessa nova perspectiva ficou conhecido como Modelo de Segurança Pública Baseada em Evidências (SPBE), no qual a perspectiva de evidência se resume à descoberta (empírica) do que de fato funciona ou não nas ações de segurança pública. O modelo ganhou espaço nos Estados Unidos nos anos 1980 e, sobretudo, na Inglaterra nos anos 1990. Nos dois países, foram criados centros de produção de evidências (com foco em estudos empíricos e revisões sistemáticas) e, em alguns casos, passou-se a condicionar o financiamento de projetos à fundamentação em evidências.

3.1 O contexto brasileiro

Os estudos levantados sobre a utilização de evidências nas políticas de segurança pública no Brasil são unânimes no diagnóstico de que as ações e decisões do setor não costumam ser fundamentadas em conhecimentos confiáveis: “Muito embora o Brasil apresente tradições no campo de estudos da segurança pública, nota-se a incipiência no debate assinalado” (Matarazzo *et al.*, 2022, p. 919).

Segundo Lima *et al.* (2022), o campo das políticas de segurança no Brasil é marcado pela existência de diferentes formas de pensar e analisar a segurança pública. Existe uma disputa em torno do próprio conceito de segurança pública, que remete a uma pluralidade de “leituras e abordagens” que “tentam delimitar qual é o objeto legítimo de estudos”, bem como “uma complexa batalha epistemológica entre diferentes teorias do conhecimento e que, mais do que apenas delimitar as fronteiras do campo (...) revelam uma disputa ontológica” (Lima e Azevedo, 2015, p. 122).

Essa disputa vai além do campo acadêmico, de modo que as políticas públicas do setor parecem também apresentar dificuldade em acumular aprendizados, na forma de senso comum e entendimentos compartilhados sobre uma temática a partir dos quais se avança.

Com base na pesquisa de Lima, Sinhoretto e Bueno (2015), Kopittke aponta para a existência de um embate entre três posições interpretativas. Resumidamente, a posição *linha dura* defende o modelo tradicional, com aumento do número de policiais, prisões, apreensões e o endurecimento da legislação penal, colocando-se contra qualquer tipo de reforma no setor. Já as posições da *segurança cidadã* e da *gestão por resultados* estão vinculadas a um campo de conhecimento crítico-reformista. A primeira procura analisar as causas mais profundas da violência no Brasil e defende que as políticas para o setor envolvam outras políticas sociais, como educação, saúde etc. A segunda defende a qualificação do gerenciamento das polícias, com foco em modelos inovadores de gestão, capacitação e monitoramento (Kopittke, 2019). Segundo o autor, as “experiências reformistas não conseguiram ter sustentabilidade, nem realizar reformas mais profundas no quadro institucional da área” (Kopittke, 2019, p. 131), enquanto o paradigma *linha dura* se manteve sólido nas instituições e na sociedade.

No que diz respeito ao modelo SPBE, Kopittke (2019) argumenta que sua presença ainda é tímida no Brasil, tanto no Estado quanto na academia, mas vem avançando por meio de experiências de iniciativas dispersas pelo país.⁶ Além disso, lembra que a legislação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp) e o Programa Nacional de Segurança do Paciente (PNSP) 2018-2028 trouxeram referências explícitas à importância das evidências para a criação de políticas no setor.

4 USO DE EVIDÊNCIAS NA SENASP E NO EFB

Nas análises dos dados quantitativos levantados por dois *surveys* aplicados com burocratas do Executivo federal (Koga *et al.*, 2022), o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) aparece como segundo ministério com maior presença de burocratas que utilizam evidências científicas de forma frequente em seu trabalho, ficando atrás apenas do então Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

A partir desse resultado, optou-se por aprofundar as análises sobre a utilização de evidências no órgão por meio de uma abordagem qualitativa, que teve como eixo principal a realização de entrevistas semiestruturadas com servidores da Senasp/MJSP. As entrevistas tiveram como foco a reconstituição das práticas de utilização e governança de evidências na secretaria e no ministério em diferentes períodos a partir da visão e da experiência dos servidores.

A escolha da Senasp como recorte se deu por dois motivos: i) pesquisadores do Ipea com experiência na área apontaram a Senasp como um espaço importante de governança de evidências no MJSP; e ii) a existência de um relacionamento prévio com a secretaria em projetos de cooperação com o Ipea. Foram realizadas sete entrevistas com servidores efetivos e comissionados que atuaram na Senasp em diferentes períodos entre 2003 e 2022.⁷ A seleção dos entrevistados foi feita por bola de neve, mas contemplou perfis diferentes (policiais mobilizados, civis efetivos, civis em cargos comissionados).

6. Os programas mencionados são: Fica Vivo! (estado de Minas Gerais); projeto Avaliando Riscos: Mulheres, Vulnerabilidades e Proteção (estado do Espírito Santo); Companhia Integrada de Policiamento de Proximidade (município do Rio de Janeiro); e Pacto Pelotas Pela Paz (município de Pelotas).

7. As entrevistas foram realizadas entre agosto e setembro de 2022.

Vale destacar que todos os entrevistados apontaram para a existência de uma duradoura cultura da informação na Senasp, independentemente da gestão em exercício. A ideia de cultura da informação mencionada nas entrevistas se refere à busca e à valorização permanentes da produção de informações confiáveis para o embasamento de decisões e propostas. Em diferentes contextos, relata-se o desejo de ministros, secretários e diretores em obter dados exatos sobre o setor. Segundo os burocratas, essa tendência seria produto de dois fatores: primeiro, a relevância e a criticidade social dos problemas que estão sob responsabilidade do MJSP, com forte pressão da mídia e da sociedade por mais resultados e transparência; segundo, essas necessidades contrastam com uma escassez crônica de dados públicos confiáveis sobre segurança pública no Brasil, produzindo uma demanda constante por soluções na área de gestão da informação.

De acordo com os burocratas entrevistados, a instituição da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social e do Susp, em junho de 2018, impactou fortemente a atuação do então Ministério da Segurança Pública (MSP), gerando uma grande demanda pela criação de programas e projetos que dessem corpo para a nova política. Motivada por esse cenário, uma equipe de policiais civis e de policiais e bombeiros militares mobilizados na Senasp⁸ desenhou o projeto-piloto para um novo programa nacional de redução de homicídios, mais tarde nomeado Em Frente, Brasil. Segundo os entrevistados, esse processo teria acontecido de forma espontânea, uma construção que partiu dos próprios servidores.

No que diz respeito às referências e fontes utilizadas no desenho do projeto, os servidores responderam: “Nós fizemos uma análise documental de algumas experiências tidas como exitosas, tanto nacionais como internacionais... e extraímos elementos comuns com algum nível de inovação... em relação à arquitetura e ao modelo de governança” (entrevistado 2). Contudo, quando solicitados a dar mais detalhes, eles revelaram um conjunto bem mais heterogêneo de fontes: produções internas do ministério e de outros órgãos; publicações científicas; experiência profissional prévia tanto nas polícias estaduais (áreas operacional e administrativa) quanto em instituições acadêmicas; entre outras.⁹

Nesse sentido, os servidores envolvidos defendem que o desenho do projeto foi concebido a partir de entendimentos técnicos bem estabelecidos na área de segurança pública: primeiro, o problema dos homicídios no Brasil apresenta forte tendência de concentração territorial, portanto o projeto deveria ter uma abordagem focada em territórios considerados críticos; segundo, as causas e consequências dos homicídios vão além do aspecto policial/penal, passando por áreas como educação, saúde, emprego etc., logo, o projeto deveria contemplar planos de ação multissetoriais com participação direta dos órgãos responsáveis pelas diferentes áreas.

Em linhas gerais, o projeto-piloto seria realizado em seis etapas: i) seleção de cinco municípios com altos índices de crimes violentos nas cinco regiões do país¹⁰ e celebração de um “contrato local de segurança” assinado pelo prefeito, pelo governador e pelo presidente;¹¹ ii) ação inicial

8. Parte importante da força de trabalho da Senasp é composta por policiais mobilizados dos estados.

9. O desenho do projeto apresenta diversas semelhanças com o Pacto Nacional de Redução de Homicídios de 2015. Entretanto, o pacto não foi mencionado em nenhum momento pelos servidores que desenharam o EFB. É possível que tanto o pacto quanto outras iniciativas anteriores estejam implícitos no conjunto de fontes designado como “produções internas do ministério”.

10. Os municípios selecionados foram: no Norte, Ananindeua (Pará); no Nordeste, Paulista (Pernambuco); no Sudeste, Cariacica (Espírito Santo); no Sul, São José dos Pinhais (Paraná); no Centro-Oeste, Goiânia (Goiás).

11. Os “contratos” eram protocolos de intenções assinados pelos três chefes executivos como uma forma de garantir a necessária cooperação interfederativa e intersetorial prevista no projeto. Por meio do protocolo, os três níveis de governo e suas respectivas pastas assumiriam as responsabilidades previstas.

de segurança envolvendo as polícias federal, civil e militar, com o intuito de desmontar grupos do crime organizado e reduzir os índices de crimes violentos no curto prazo; iii) construção de um diagnóstico socioterritorial que contemplasse demandas de diversas áreas, como educação, saúde etc., com o envolvimento de todos os órgãos/níveis federativos responsáveis por cada área; iv) proposição de um plano de ações dividido por áreas e que desse conta das principais demandas levantadas; v) implementação das ações; e vi) monitoramento e avaliação.

De acordo com os servidores, o desenho de um projeto-piloto limitado a cinco municípios era justificado pela expectativa de que as avaliações realizadas a partir do EFB gerariam evidências para a estruturação de um programa que ganharia escala nacional de forma progressiva, contemplando um número cada vez maior de territórios.

A etapa seguinte, de proposição e convencimento do alto escalão do ministério, também apresenta aspectos importantes. Segundo os servidores, houve uma convergência entre a perspectiva técnica do projeto e a expectativa política do então ministro Sérgio Moro, o que teria facilitado todo o processo de implementação do projeto. Além disso, os entrevistados destacaram que a janela de oportunidade criada pelo começo de um novo governo também facilitou o andamento dessas etapas.

O próprio nível da instância de ministro já tinha um referencial, por exemplo, da teoria das janelas quebradas, de atenção aos mínimos fatores que podem gerar eventos de violência.... Então, quando a proposta da equipe técnica foi levada em cima também dessas experiências... isso convergiu com o que se esperava (entrevistado 3).

Esse alinhamento entre técnica e política permitiu que o projeto fosse implementado em alguns meses. Um comitê com dez ministérios liderado pela Presidência da República, com coordenação operacional do MJSP, foi criado para gerir o EFB e os protocolos de intenções foram assinados pelo presidente, por cinco governadores e cinco prefeitos em 29 de agosto de 2019. A etapa de ações policiais ostensivas teve início imediato.

A etapa de produção de diagnósticos socioterritoriais, por sua vez, demandou mais tempo. Os diagnósticos locais de segurança foram produzidos em parceria com uma professora do Instituto Federal (IF) de Goiás que já havia criado um modelo para esse tipo de estudo e com o apoio de equipes de pesquisadores dos IFs locais, que realizaram as pesquisas de campo. Contudo, um dos entrevistados destacou a demora das pesquisas de campo (em torno de quatro meses) e o caráter não pragmático dos diagnósticos produzidos. Na sequência, os diagnósticos foram apresentados para os gestores dos três níveis federativos em um seminário, e os gestores puderam colaborar com sua avaliação e aprimoramento.

A próxima etapa consistiu na criação de planos locais de segurança a partir dos diagnósticos debatidos, com previsão de ações em diferentes setores de políticas públicas. Na ocasião, os gestores municipais, estaduais e federais de áreas como segurança, saúde, educação, assistência social etc. participaram de oficinas para construção compartilhada e alinhamento dos conjuntos de ações que seriam executadas (os participantes foram divididos em mesas temáticas). Todo o processo foi realizado com apoio da Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e da Macroplan, empresa de consultoria na área de gestão estratégica contratada por meio de uma cooperação técnica do ministério com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A fase de implementação das ações previstas nos planos foi iniciada em 26 de fevereiro de 2020. “Ao todo, serão realizadas mais de duzentas ações.... A previsão é que algumas ações comecem a ser implementadas em março”.¹² Contudo, a eclosão da pandemia de covid-19 em março e a saída do ministro Sérgio Moro no fim de abril criaram uma série de dificuldades para essa etapa do EFB. “Isso foi interrompido totalmente pela pandemia [reuniões presenciais do comitê interministerial] e a pandemia bateu bem na hora que seria o começo da implementação dessa parte de prevenção socioeconômica”, apontou o entrevistado 1.

Apesar do insucesso da fase de implementação dos planos locais, o MJSP deu seguimento à experiência com o esboço de três novos programas inspirados nas principais lições aprendidas no EFB.

O primeiro programa, nomeado Programa Nacional de Fortalecimento das Instituições de Segurança Pública (Pronafor), tinha como objetivo reforçar as capacidades de gestão e operação das instituições estaduais. Sua proposta foi pensada a partir das inúmeras lacunas e deficiências encontradas nos estados durante o EFB. Segundo os entrevistados, o programa estava pronto para ser lançado em meados de 2022. Contudo, não foi possível encontrar nenhuma informação sobre o seu lançamento.

O segundo desdobramento do EFB, por sua vez, foi mais bem-sucedido. O CidadeSusp foi criado a partir da constatação de que era preciso integrar os municípios ao Susp e dar condições para que implementassem e gerissem suas próprias políticas de segurança pública, de acordo com a realidade local. Assim, a primeira etapa do programa envolveu a seleção de 120 municípios para receberem apoio federal para a implementação de observatórios municipais de segurança pública. A metodologia de seleção dos municípios foi feita em parceria com o Ipea, e a implementação dos observatórios contou com a supervisão do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública da Universidade Federal de Minas Gerais (Crisp/UFMG). Já na segunda etapa, o programa prevê a criação e a transferência de uma plataforma para geração automatizada de diagnósticos locais a partir de 112 variáveis ligadas à criminalidade violenta. O programa foi efetivamente lançado em agosto de 2022.

O terceiro programa, preliminarmente intitulado Programa Nacional de Enfrentamento de Homicídios e Roubos, seria a versão escalonada e aprimorada do EFB. As etapas previstas neste seriam reproduzidas nos municípios mais violentos do país, porém, com uma estrutura de governança mais enxuta. Como no caso do Pronafor, não foi possível encontrar qualquer informação a respeito de seu lançamento.

Em síntese, as experiências relatadas sobre o EFB e os três programas dele derivados revelam um conjunto de pontos positivos e negativos no que diz respeito à governança de evidências em políticas públicas. Começando pelos positivos, vale destacar os pontos a seguir.

- A utilização de uma diversidade de fontes e referências (produções internas, literatura acadêmica, boas práticas nacionais e internacionais, experiências pessoais e profissionais prévias etc.) na etapa de desenho do projeto garantiu uma fundamentação com base em evidências.
- A convergência entre conhecimento técnico e autonomia dos servidores e os interesses políticos do alto escalão facilitaram a implementação da proposta.

12. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/201cem-frente-brasil201d-entra-em-sua-segunda-fase-com-implantacao-de-aco-es-de-prevencao-socioeconomica>.

- A execução por um formato piloto permitiu que aspectos importantes do projeto fossem testados e avaliados antes da implementação definitiva. As lições aprendidas foram efetivamente utilizadas como evidências no desenho posterior dos três programas.
- A realização de parcerias com instituições de pesquisa de renome, especialistas e empresas de consultoria em diferentes etapas, tanto do EFB quanto do CidadeSusp, certamente contribuiu para a qualificação e o aprimoramento deles a partir da *expertise* dessas organizações e indivíduos.
- A perspectiva das PPBEs está presente na própria arquitetura do EFB e do CidadeSusp por meio do formato piloto e da implementação dos observatórios municipais e dos diagnósticos automatizados.

Já os principais pontos negativos são descritos a seguir.

- O projeto-piloto foi descontinuado antes que todos os ciclos previstos fossem executados. Desse modo, não houve oportunidade de produzir evidências sobre fases como implementação dos planos locais, monitoramento e avaliação.
- Ao que tudo indica, o Pronaf e o Programa Nacional de Enfrentamento de Homicídios e Roubos não foram sequer lançados, reforçando o histórico de políticas federais do setor que não saíram do papel. Nesse sentido, uma parte central do esforço e do investimento dispostos no EFB não teve aplicação prática.

5 CONCLUSÃO

A análise do caso indica que a perspectiva das políticas públicas baseadas em evidências se fez presente tanto na execução parcial do projeto EFB quanto no desenho dos três programas que dele derivaram. Os elementos encontrados reforçam o diagnóstico de que a burocracia da Senasp/MJSP possui uma duradoura cultura de valorização da informação e da evidência que foi determinante para a boa governança de evidências desenvolvida na experiência do EFB.

Contudo, o projeto encontrou os mesmos problemas de interrupção que sofreram os seus antecessores. Assim, constata-se que, enquanto a política federal de redução de homicídios não for efetivamente constituída como uma política de Estado, a governança de evidências na área seguirá comprometida por causa de outro fator: a continuidade das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- GOMES, L. Pacto Nacional de Redução de Homicídios prevê participação da sociedade para redução da violência. **Fiocruz**, 23 out. 2015. Disponível em: <https://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/38413>.
- KOGA, N. *et al.* Como os burocratas federais se informam? Uma radiografia das fontes de evidências utilizadas no trabalho das políticas públicas. *In*: KOGA, N. *et al.* (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022.
- KOPITTKE, A. **Segurança pública baseada em evidências**: a revolução das evidências na prevenção a violência no Brasil e no mundo. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

LIMA, R.; AZEVEDO, R. O campo minado e translúcido da segurança pública no Brasil. **Sistema Penal e Violência**, v. 7, n. 2, p. 121, dez. 2015.

LIMA, R. *et al.* Saber acadêmico, guerra cultural e a emergência das ciências policiais no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 37, n. 108, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/hCRdQPxy6rStbWCRGmY6N/?lang=pt>.

LIMA, R.; SINHORETTO, J.; BUENO, S. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 30, n. 1, p. 123-144, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/GXvgpX8S3K9dFzL4GMCKy7G/?lang=pt>.

MATARAZZO, G. *et al.* Condições organizacionais para o policiamento baseado em evidências: uma proposta a partir da literatura internacional. **Cadernos Ebape.BR**, v. 20, n. 6, p. 919-930, nov./dez. 2022.

SOARES, L. E. Novas políticas de segurança pública. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 47, p. 75-96, abr. 2003.

EVIDÊNCIAS PARA A GESTÃO: O CASO DA REORGANIZAÇÃO DAS FUNÇÕES DE CONFIANÇA E DOS CARGOS COMISSIONADOS NO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO¹

Pedro Lucas de Moura Palotti²
Marcos Luiz Vieira Soares Filho³

SINOPSE

Este artigo investiga as fontes de informação mobilizadas pelos burocratas no campo da gestão de pessoas, em particular na reorganização administrativa dos cargos comissionados e das funções de confiança na administração pública federal promovida pela Lei nº 14.204, de 2021. O método de pesquisa empregado foi a realização de entrevistas em profundidade com atores-chave da burocracia federal, além de análise documental e dos normativos pertinentes. Os resultados apontam que a formulação da lei recebeu subsídios cruciais de dados administrativos, como o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape), e de estudos e debates internos ao governo, com pouco destaque para a mobilização de experiências externas ou estudos científicos no processo decisório analisado. Por fim, o artigo demonstra a importância de se considerar não apenas as fontes de informação utilizadas, mas também a influência dos atores e de aspectos institucionais e ambientais para se compreender o processo decisório incremental observado.

Palavras-chave: gestão de pessoas; evidências; cargos comissionados; funções de confiança; administração pública federal.

1 INTRODUÇÃO

A estruturação dos cargos de livre nomeação e exoneração e o seu lugar na administração pública brasileira não se configuram como objetos de estudo consolidados. Esse objeto pode ser focado no elemento político da burocracia, em suas relações com grupos sociais ou políticos, remetendo a uma agenda, de fato, estruturada na literatura nacional e internacional; ou pelos estudos tradicionais da reforma do Estado brasileiro, observada nos anos 1990.

Apesar de levantar paralelos com tais agendas, o objetivo deste artigo é promover a identificação das evidências e estratégias de mobilização de insumos informacionais por burocratas envolvidos em um processo decisório específico, relacionado à formulação e tramitação da proposta de reorganização de cargos e funções do Executivo federal brasileiro, consolidada na Lei nº 14.204/2021. Para tanto, os estudos sobre os condicionantes das chamadas iniciativas de reorganização administrativa serão mobilizados como aportes analíticos para compreensão desse processo decisório (Aucoin, 1997; Panizza, Petters e Larraburu, 2019; Peters, 1992).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi37art4>

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); e doutor em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB). *E-mail:* pedro.palotti@ipea.gov.br.

3. 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.

Após esta breve introdução, será apresentado o contexto organizacional dos cargos de livre nomeação e exoneração, seguido pela revisão da literatura sobre teorias das reformas administrativas. Em seguida, serão delimitados os dados e os métodos de pesquisa utilizados. Por fim, o artigo termina com a apresentação dos resultados e as considerações finais.

2 REVISÃO DA LITERATURA

As regras para ocupação dos cargos da administração pública foram parcialmente redefinidas pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988). A ocupação de funções, empregos ou cargos públicos se dá por meio de concurso público. Entretanto, uma das exceções à exigência do concurso são os cargos em comissão e as funções de confiança – estas últimas reservadas à ocupação exclusiva por servidores públicos efetivos. São cargos e funções definidos como de livre nomeação e exoneração e destinados, exclusivamente, às atribuições de direção, chefia e assessoramento. Esses cargos e funções permitem estruturar o comando hierárquico da burocracia e se caracterizam pela autonomia de seleção – com grande margem de liberdade em função da ausência ou fragilidade de regramentos (Palotti e Masson, 2022). Fernandes, Palotti e Souza (2022) argumentam que a preocupação recorrente em relação aos cargos de livre nomeação oscila entre o dimensionamento da presença político-partidária na burocracia e a forma sobre como dosá-la em troca do ganho de flexibilidade favorável à eficiência.

Panizza, Peters e Larraburu (2019) empreenderam esforços na categorização dos tipos de nomeação observados para liderar as burocracias governamentais, construindo relações específicas com os seus líderes, que perpassam pelas instituições, como os sistemas partidários. Entretanto, apenas uma análise do processo de transformação das regulações sobre esses cargos pode desvendar suas motivações e a mudança no *status quo*.

Nesse sentido, Aucoin (1997), dialogando criticamente com as perspectivas do gerencialismo público, sonda as transformações administrativas que visaram reduzir o caráter burocrático do Estado – movimentando um diagnóstico de que a estrutura é problemática em si mesma e, como consequência, há a inerente falta de eficiência estatal. O foco analítico do autor é a construção lógica de argumentos presentes em discursos comuns e correntes teóricas que buscam reformar a burocracia.

A literatura especializada revisada por Peters (1992) indicava, usualmente, um cinismo com as reformas e reorganizações administrativas. Uma segunda crítica afirma que as reformas eram executadas por “modismo”, sem se considerar as estruturas preexistentes e as tendências propostas pelos contextos. Sob tais pressupostos seria difícil compreender as mudanças aplicadas à estrutura da administração pública. Entretanto, as reformas ou reorganizações são um objeto de estudo relevante para a administração pública. Portanto, em perspectiva teoricamente orientada, é defendida uma compreensão das raízes e dos frutos das reformas, uma vez que podem apresentar vetores diversos a mobilizá-las.

Peters (1992) analisa três teorias da reorganização das estruturas administrativas: modelos propositais ou intencionais; modelos ambientais; e institucionalistas. O objeto sob análise nos trabalhos revisados pelo autor, em cada corrente, consistia em reformas (alterações conservadoras) e reorganizações (alterações severas de renovação ou mesmo deleção das organizações componentes da administração pública), embora trate-as como sinônimos ao longo do texto.

Os modelos propositais (*purposive models*) atribuem as mudanças na administração pública à atuação individual dos atores racionais, que buscam aumentar seus ganhos e proteger sua organização. Essa volição é atribuída, teoricamente, a um líder organizacional ou político, que possui razões próprias para defender a necessidade de mudança. Tal necessidade está, frequentemente, ligada à visão de que reformas são necessárias para corrigir a ineficiência estatal inerente; ou para proteger interesses racionalmente concebidos pelos líderes.

Os modelos do ambiente (*environmental models*) tendem, ao contrário, a considerar as organizações da administração pública como entes coletivos de uma população, em analogia com a biologia. O contexto (ambiente) importa tanto na composição externa, conjuntural, em que perpassam crises, anomalias e oportunidades tecnológicas, como também na dinâmica interna, isto é, no relacionamento entre as organizações. Internamente, presume-se que as organizações busquem nichos funcionais, ou seja, atender a públicos e obter funções a partir da especialização temática, o que as levaria a adaptarem-se conforme os estímulos ambientais.

O institucionalismo apresenta duas perspectivas principais: i) a de que organizações agem como corpo coletivo para aceder aos seus fins, que não sejam, necessariamente, calculistas maximizadoras de ganhos, tampouco, individualista em relação à análise; ou ii) a perspectiva na qual as finalidades e ações organizacionais são frutos de tradições históricas e valores coletivos padronizados e aceitos tácita e manifestamente. A reforma organizacional aqui diz respeito às mudanças de valores, além de contextos e volições individuais, fazendo incidir os valores institucionais sobre os atores (punição e recompensa das ações, respectivamente, inadequadas e adequadas) – para projetar um ambiente regrado e de ações previsíveis e padronizadas.

Apesar de a instituição implicar permanência, a mudança é frequente e costumeira. A abordagem institucionalista-organizacional presume que a função, finalidade e essência (*deeper meaning*) das organizações são constantemente disputadas internamente. Assim, além do ambiente externo, mudanças também podem se dar por fatores internos e perpassar rodas externas de aprovação.

A reorganização dos cargos estudados nesse caso é mais ampla, como objeto de análise, que as mudanças em organizações específicas. Esses cargos tratam da organização ampla do Executivo brasileiro, mas são parte da estrutura administrativa, principalmente pelo seu caráter misto – técnico e político –, de liderança e ordenamento da máquina pública, podendo possuir motivações semelhantes àquelas teorizadas em Peters (1992).

Como a análise empírica do caso da reforma dos cargos de livre nomeação e exoneração mostrará, elementos institucionais motivam parte da iniciativa, mas que se vê tocada adiante pela demanda por avanços tecnológicos de controle burocrático, ao passo que dista das motivações racionalistas de atores individualmente percebidos. Do mesmo modo, a inovação tecnológica proposta no estudo de caso indica a mobilização do artifício tecnológico para subsidiar modificações nos cargos comissionados.

Evidências são mais bem entendidas como o produto de esforços analíticos que mobilizam informações, de tal forma que superam perspectivas instrumentais, e são, de alguma forma, aplicadas nas políticas públicas. As informações se tornam evidências quando subsidiam decisões. Elas (as evidências) podem ser utilizadas para finalidades diversas, como justificar escolhas já feitas, revisar

conceitos e pressupostos ou para embasar decisões, por mais problemática que seja a sua compreensão instrumental (Koga *et al.*, 2022).

No caso observado, as informações de caráter especializado e técnico subsidiaram tanto a percepção de uma necessidade quanto uma alternativa de ação, como será visto. Relatórios, notas técnicas e trocas entre burocratas agiram como fonte de informação e evidenciação para produzir novas tecnologias de gerenciamento de recursos humanos – tal como propõem as teorias ambientais discutidas por Peters (1992).

3 DADOS E MÉTODO DE PESQUISA

A pesquisa foi realizada a partir de seis entrevistas semiestruturadas com gestores governamentais e especialistas no campo de gestão de pessoas do governo federal brasileiro. A coleta de dados das entrevistas seguiu o método de *snowball*, com mapeamento de informantes-chave e encerramento das entrevistas após a saturação de dados provenientes do campo.

As entrevistas ocorreram entre maio e junho de 2022, por meio de *software* de reuniões virtuais. Cada entrevista teve duração aproximada de duas horas e trinta minutos. Elas foram gravadas e transcritas posteriormente para elaboração deste artigo. O roteiro semiestruturado de perguntas seguiu, basicamente, o formato de: i) apresentação do entrevistado; ii) descrição da política ou rotina de trabalho do entrevistado; iii) perfil da equipe de trabalho; iv) compreensão de como o processo analítico e de mobilização de fontes de informação se dava; v) autonomia para produzir análises de políticas públicas; e vi) papel dos órgãos de controle externo.

Em conjunto às entrevistas realizadas, foram analisados documentos referentes à organização do alto escalão do governo federal brasileiro, como leis, decretos presidenciais e portarias, além de documentos técnico-científicos produzidos pela própria burocracia federal.

4 RESULTADOS

A organização do processo decisório no campo da gestão de pessoas foi delineada a partir de duas perspectivas. A primeira relaciona-se ao conjunto de evidências mais comumente mobilizadas pelos entrevistados e existentes nos normativos e nos documentos técnico-científicos de forma mais ampla no campo de gestão de pessoas. A segunda remete ao contexto particular de reorganização dos cargos em comissão e das funções de confiança da administração pública federal, iniciado nos anos 1990, e que se estende até a mudança normativa, em 2021.

4.1 Evidências recorrentemente mobilizadas no campo de recursos humanos no âmbito do governo federal brasileiro

A centralidade dos normativos é praticamente um consenso entre os especialistas, os gestores governamentais e a literatura pertinente ao tema da composição da força de trabalho no âmbito da administração pública. Essa característica decorre do próprio desenho da CF/1988, que, em seu capítulo VII, normatizou aspectos relacionados ao vínculo e ao regime jurídico dos servidores públicos e militares, além de regulamentar aspectos dos concursos públicos e delimitar a organização da máquina pública em funções de confiança e cargos em comissão. É um aspecto que aponta o caráter institucionalista dessas reformas, no sentido resenhado por Peters (1992). Desse modo, a produção normativa desse setor de política pública regulou ou ao menos se fundamentou nessas disposições constitucionais. Seguindo esse padrão de organização do ordenamento jurídico brasileiro,

é principalmente no formato de leis e de decretos presidenciais que se deu a formatação do campo de gestão de pessoas na administração pública federal – seja na criação de novas carreiras, seja na modificação de aspectos relacionados à remuneração ou à gestão da força de trabalho (entrevistados 1 e 4).

Em conjunto com os normativos, houve um processo de organização dos dados de pessoal no início da década de 1990, que propiciou uma nova perspectiva para o mapeamento e o diagnóstico da força de trabalho da administração pública federal. Esse cenário aponta, por sua vez, a perspectiva ambientalista (Peters, 1992) de mobilização de uma inovação tecnológica para modificação do campo de gestão de pessoas no Executivo federal. Esse processo esteve ancorado, principalmente, na organização do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (Siape). Essa organização remonta à necessidade premente de controlar o processo de pagamento da folha de pessoal a partir de informações confiáveis, com o intuito de evitar fraudes e transformar o Siape em um sistema de informações. O primeiro passo foi a unificação dos cadastros em uma matrícula única por servidor, a fim de possibilitar a equivalência entre as matrículas, os CPFs, os nomes dos servidores e os cargos ocupados, o que permitiria, entre outras coisas, evitar duplicidades na ocupação de cargos – prática proibida pela Constituição (entrevistado 5).

Esse processo de unificação cadastral avançou para o mapeamento dos cargos criados, ocupados e vagos na administração pública federal, por meio de um processo de coordenação centralizada das informações prestadas pelos órgãos federais por obrigação legal. A partir desse esforço, foi possível a criação de informações mais confiáveis, além do controle mais efetivo das nomeações feitas pela administração pública federal:

desse projeto derivou o que hoje é o chamado Boletim Estatístico de Pessoal, cujo primeiro exemplar fui eu quem especifiquei junto com o assessor do Ministro Bresser Pereira. Evidentemente, o primeiro boletim era de coisas mais elementares. Eram os cargos existentes, os cargos ocupados, vagas em área, em cada órgão, se havia mais servidores homens, mulheres, grau de formação. Todos esses dados nós compilamos para um primeiro boletim estatístico. E o objetivo era justamente esse. O segundo foi, por exemplo, ao cadastrar os cargos comissionados e as funções gratificadas, nós descobrimos que só no INSS [Instituto Nacional do Seguro Social] havia 960 gratificações a mais criadas aleatoriamente por portaria; no período anterior à Constituição, em que isso era permitido, na época do INPS [Instituto Nacional de Previdência Social], que era regido na época pelo direito privado na área de pessoal. Mas aquilo se reestruturou completamente. E aí, a partir daí, cada nomeação era feita para um cargo devidamente codificado, devidamente existente e vago no momento da nomeação. Então, ordenou-se completamente esse processo de informações na área de recursos humanos. Foi um grande salto que nós tivemos nessa reforma do Siape (entrevistado 5).

Nesse sentido, o Siape foi aos poucos tomando a forma de uma base de dados que simultaneamente servisse para fins cadastrais, financeiros e gerenciais. Além de publicações editoradas pela administração pública federal, como o citado Boletim Estatístico de Pessoal, a consolidação do Siape possibilitou outras produções da própria máquina pública, como os painéis de pessoal no formato de *dashboards*, além da produção de pareceres e notas técnicas internos para subsidiar o processo decisório (entrevistado 3). A produção de estudos científicos também foi viabilizada com a organização do Siape. A base de dados proveniente desse sistema é a fonte comum utilizada pela academia e por entidades de pesquisa e assessoramento como a Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e o Ipea, que publicam artigos e relatórios de pesquisa de ampla circulação.

Em conjunto com essas fontes informacionais internas e científicas, há a produção de estudos e pesquisas comissionados pela própria administração pública, como os *peer reviews* sobre recursos humanos da OCDE (entrevistado 2). Essas pesquisas sintetizam boas práticas provenientes de experiências internacionais para contribuir com o processo decisório no Brasil. Por fim, uma fonte recorrentemente citada pelos entrevistados, e relevante para esse campo de estudos no Brasil, é a produção técnico-científica de especialistas e dos próprios gestores governamentais à frente dessa política na administração pública federal. Essa produção é publicada sobretudo em fóruns de discussão de estudos aplicados, como os congressos internacionais anuais do Centro Latino-Americano para o Desenvolvimento – CLAD (entrevistados 2 e 5).

Esta subseção mapeou as distintas fontes de informação e os recursos para produção de evidências no campo de gestão de pessoas. A seguir, serão discutidos como essas fontes foram mobilizadas para subsidiar mudanças incrementais nas funções de confiança e nos cargos comissionados.

4.2 Reorganização das funções de confiança e dos cargos comissionados no governo federal brasileiro: mobilização de evidências no contexto de relações de poder e de mudança de *status quo*

Em âmbito federal, a primeira normativa infraconstitucional especificamente voltada à discussão sobre a composição das funções de confiança e dos cargos comissionados ocorreu somente com o Decreto nº 5.497, de 2005. Houve ali a deliberação de limitar a ocupação de parte da estrutura de livre nomeação e provimento com critérios mínimos de ocupação por servidores públicos, além de destacar a necessidade de capacitação permanente desses dirigentes. Esses parâmetros foram reiterados, com modificações, pela Lei nº 13.303, de 2016, que estabeleceu, com *status* de lei, a necessidade de observância de requisitos mínimos para a ocupação de cargos dirigentes. Além disso, a normativa também substituiu pouco mais de 10 mil cargos de Direção e Assessoramento Superiores (DAS) por Função Comissionada do Poder Executivo (FCPE). Na sequência, o Decreto nº 9.021, de 2017, modificou os critérios de ocupação exclusiva por servidores públicos previstos no Decreto nº 5.497, de 2005. Por fim, o Decreto nº 9.727, de 2019, inaugurou um relevante condicionamento das nomeações, a partir de critérios mínimos de caráter técnico, da especificação de procedimentos gerais a serem observados para a ocupação dos cargos e da aplicação da Lei da Ficha Limpa (Palotti e Masson, 2022). A trajetória histórica do pós-1988 a respeito dessa temática aponta um conjunto de mudanças incrementais, versando, em regra, sobre limites à discricionariedade das indicações (entrevistado 2).

A mudança normativa mais recente, a Medida Provisória nº 1.042, de 14 de abril de 2021, convertida posteriormente na Lei nº 14.204, de 16 de setembro de 2021, somou-se ao conjunto de modificações normativas anteriormente descritas, reorganizando a estrutura de funções de confiança e cargos comissionados. Essa lei unificou em dezoito níveis remuneratórios um conjunto de funções de confiança, esparsas, sobretudo, na administração direta e em parte da administração indireta, em relação aos cargos comissionados então existentes, principalmente os cargos de DAS, além de atribuir autonomia ao Poder Executivo para, sem aumento da despesa, modificar essa estrutura de cargos e funções. Ficaram de fora da reorganização as agências reguladoras,⁴ o Banco Central e as universidades e institutos federais de educação superior.

4. Após o término desta pesquisa, a Lei nº 14.724/2023 incluiu as agências reguladoras na estrutura prevista pela Lei nº 14.204/2021.

A proposição de reorganização tem origens internas à máquina pública. É fruto de um trabalho de gestores governamentais que conhecem bem os dados de pessoal reunidos pelo Siape, a dinâmica de funcionamento de órgãos federais distintos e a viabilidade política das propostas.

Nesse sentido,

as primeiras ideias, no governo anterior, já tinham apresentado: “nós precisamos fazer isso”. Já tinha feito um estudo, uma nota técnica grande de cinquenta páginas para cima, mas que chegou no secretário executivo de então, ele olhou (...) e falou: “olha, muito legal, mas não tem momento político para mandar isso aqui agora. Deixa em ‘stand by’, tem que esperar”. É o que eu costumo dizer, essas mudanças, nós que trabalhamos, temos que esperar uma janela de oportunidade, temos que ter mais ou menos pronto. Na hora que aparece uma janela de oportunidade, você joga. E a janela de oportunidade apareceu quando mudou o governo, nesse governo atual [governo Bolsonaro] (entrevistado 3).

As discussões no âmbito do Poder Executivo motivaram estudos internos, inclusive uma extensa Análise de Impacto Regulatório (AIR) produzida pela própria burocracia federal. Esse é um processo descrito como de amplo convencimento dos dirigentes do então Ministério da Economia e da Presidência da República para proposição de uma Medida Provisória, que se seguiu a debates no Congresso Nacional com parlamentares, principalmente de partidos de esquerda, à época de oposição. Os debates centraram-se no esclarecimento de pontos específicos da proposta, assim como na interlocução quanto a emendas legislativas apresentadas no âmbito da comissão especial. A equipe de técnicos ministeriais foi sendo mobilizada em diversas etapas da tramitação, seja para esclarecer argumentos presentes na MP, seja para fundamentar posicionamentos dos relatores do projeto no Legislativo.

Como fontes adicionais de informação de subsídio ao processo decisório, não houve a influência de outras experiências governamentais (nacionais, internacionais ou de outros Poderes) relevantes, nem de propostas da própria academia. Envolver pesquisadores e a universidade mostrou-se problemático, por um lado, em razão de ser “um assunto muito difícil, é um assunto polêmico e você não sabe como é que as pessoas vão reagir” (entrevistado 3); por outro, como já mencionado por vários entrevistados, em razão da presença de especialistas dentro da própria equipe ministerial.

Esse breve relato acerca do processo decisório lança luzes sobre um passo adicional no processo de regulamentação da estrutura de funções e cargos do governo federal. Como observado pelos relatos, a reorganização administrativa se encaixa em um contexto de mudanças incrementais para, em tese, propiciar maior racionalização da máquina pública ou “para, aos poucos, ir subindo o degrau de qualidade” (entrevistado 3). Nesse sentido, as fontes internas, produzidas pela própria burocracia, foram determinantes para a mudança. Destaca-se a continuidade em relação a mudanças normativas anteriores, com intensa mobilização de uma base de dados administrativos (Siape) e da utilização de um ferramental técnico-analítico para mensurar possíveis impactos regulatórios.

Assim, o processo de mudança esteve apoiado em trajetórias institucionais como pano de fundo; mas também se deu pela produção de uma nova tecnologia por uma organização coletiva. Por um lado, a teoria institucionalista da reforma administrativa verifica as motivações de tal cunho no caso empírico, referentes à manutenção de uma trajetória histórica de organização dos cargos.

Entretanto, a perspectiva institucional está longe de explicar o caso com acuidade. Um dos motivos para tal é que não parece haver um sentido valorativo ou cultural, típico das instituições, dotadas de normas e comportamentos-padrão tácitos e explícitos, no estudo de caso. A influência das fontes de informação normativas parece se dar mais como limitante das alternativas de modificação do *status quo*, uma vez que a mudança tem mais sentido de continuidade do que de ruptura com as intenções de ordenamento inicialmente pretendidas na CF/1988.

Nesse sentido, teorias ambientalistas desenvolveram variáveis explicativas que parecem mais próximas ao caso observado. As mudanças ocorrem por pressões e origens diversas – as quais os governos reagem –, mas que podem vir a ser internas ao próprio governo. Um dos expoentes da teoria ambientalista (Grafton, 1984 *apud* Peters, 1992) definiu o conjunto “SET” para se referir a três fontes de influência: social, econômica ou tecnológica, que exigem adaptações organizacionais para dar conta das demandas. A fonte tecnológica parece ter especial encaixe com o caso observado, uma vez que a proposta de reorganização das funções de confiança e dos cargos comissionados primeiro surge como uma proposta de inovação que, passado por um processo de persuasão, consegue evoluir no ambiente político – tendo outras ramificações governamentais reagindo a ela.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo visou produzir uma reflexão sistemática sobre como evidências foram mobilizadas para a reorganização da estrutura de funções e cargos de alto escalão da gestão pública federal realizada pela Lei nº 14.204, de 2021. O processo decisório foi influenciado principalmente por estudos internos e debates no Poder Executivo, com pouca participação de experiências externas ou estudos científicos. A base de dados do Siape desempenhou um papel crucial na formulação de políticas e na produção de estudos científicos nesse campo. Nesse sentido, o artigo evidencia a necessidade de se levar em conta não apenas as fontes de informação empregadas, mas também a influência dos participantes e dos elementos institucionais e ambientais para uma compreensão mais abrangente do processo decisório incremental observado.

O principal limite da investigação realizada foi o predomínio de entrevistados da própria burocracia. Isso pode ter superestimado a contribuição ou o papel desses atores internos. Assim, não se pode descartar a possibilidade de “seletividade” no uso de evidências. Potencialmente, há elementos que, por atenderem aos interesses dos atores governamentais e burocratas envolvidos com a própria reforma, sobrepuseram-se a um uso estritamente não interessado (ou neutro) das evidências.

Em todo caso, há praticamente um consenso, em estudos, documentos e entrevistas, quanto ao caráter incremental das mudanças produzidas. Compreender as razões do elevado predomínio do *status quo* nesse campo da gestão governamental parece ser um tema central para futuras agendas de pesquisa. Estudos futuros podem se beneficiar com a triangulação dos achados das entrevistas deste artigo com dados de outra natureza, como os *surveys* com a burocracia federal já mobilizados em outros trabalhos (como os analisados em Koga *et al.*, 2022).

REFERÊNCIAS

- AUCOIN, Peter. The design of public organizations for the 21st century. **Canadian Public Administration**, v. 40, n. 2, p. 290-306, 1997.
- FERNANDES, Ciro Campos Christo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; SOUZA, Pedro Masson Sesconetto. A trajetória recente da construção do serviço civil na administração pública federal brasileira: dilemas e perspectivas. *In*: TROIANO, Mariele; ALBRECHT, Nayara; RIBEIRO, Pedro Floriano (Org.). **Mosaico da burocracia pública brasileira**. [s.l.]: EdUERJ, 2022. p. 105-147.
- KOGA, Natália Massaco *et al.* Analysing the information sources Brazilian bureaucrats use as evidence in everyday policymaking. **Policy and Politics**, p. 1-24, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1332/030557321X16588356122629>.
- PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; MASSON, Pedro. Para além dos DAS: funções de confiança e cargos em comissão da Administração Pública Federal Brasileira. **Agenda Política**, v. 10, n. 2, p. 14-38, 2022.
- PANIZZA, Francisco; PETERS, Brainard Guy; LARRABURU, Conrado Roles Ramos. Roles, trust and skills: a typology of patronage appointments. **Public Administration**, v. 97, n. 1, p. 147-161, 2019.
- PETERS, Brainard Guy. Government reorganization: a theoretical analysis. **International Political Science Review**, v. 13, n. 2, p. 199-217, 1992. Disponível em: <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/019251219201300204>.
-

A IMPORTÂNCIA DOS ANALISTAS AMBIENTAIS E DOS ÓRGÃOS COLEGIADOS NA GOVERNANÇA DE EVIDÊNCIAS DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE¹

Bruno Gontyjo do Couto²

Pedro Lucas de Moura Palotti³

Marcos Luiz Vieira Soares Filho⁴

SINOPSE

Neste artigo examina-se a experiência do setor de meio ambiente federal brasileiro a partir de duas perguntas de pesquisa: i) os burocratas do Ministério do Meio Ambiente atuam como *knowledge brokers*, a saber: sintetizam, traduzem e transmitem evidências para uso nas políticas públicas?; e ii) de que modo os órgãos colegiados funcionam como espaços de *knowledge brokering*, ou seja, como uma rede formal de troca de conhecimento e evidências? Para tanto, a pesquisa valeu-se da realização de entrevistas semiestruturadas com servidores de diferentes secretarias do ministério, bem como da análise dos resultados de *survey* aplicado aos burocratas do governo federal em 2019 com foco na utilização de evidências em políticas públicas. Ao fim, demonstra-se como os analistas ambientais são usuários frequentes de evidências científicas, exercendo funções analíticas e relacionais e atuando como intermediários do conhecimento, enquanto os colegiados do ministério são espaços de interação entre o Estado e diversos atores.

Palavras-chave: evidências; políticas públicas; Ministério do Meio Ambiente; analistas ambientais; colegiados; Conama.

1 INTRODUÇÃO

A política pública de meio ambiente remete a um elevado caráter de conflituosidade e complexidade em sua formulação e implementação. Possui forte aspecto regulatório e conta com um conjunto amplo de normatizações advindas de fóruns internacionais e organizações multilaterais (Capelari *et al.*, 2020). No Brasil, não obstante iniciativas anteriores de normatização da política ambiental e de criação de um órgão federal para a área, foi somente na década de 1980 que o principal marco normativo do setor foi instituído: a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) – Lei nº 6.983/1981. Esse normativo contemplava a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) e do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi37art5>

2. Bolsista na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); e professor de educação superior na Universidade do Distrito Federal (UnDF). *E-mail:* brunogcouto@gmail.com.

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

4. 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.

Em 1988, o movimento ambiental formou a Frente Verde, que conseguiu incluir o setor como pasta de política pública (Moura, 2016). A partir de 1988, a expansão da agenda ambiental se deu pela produção de regulações específicas e pela descentralização, envolvendo a expansão de organizações voltadas à temática (secretarias, conselhos e órgãos) nos estados e municípios. Os entes subnacionais cumprem um papel de destaque na implementação de medidas de regulação federal (Araújo, 2022; Pinheiro *et al.*, 2022), embora o desenvolvimento de capacidades estatais no nível subnacional, principalmente nos municípios, seja um desafio permanente para a consolidação do Sisnama (Leme, 2010).

No âmbito federal, o pós-1988 foi marcado pela criação de organizações de grande relevância, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). O período também foi acompanhado por implementações institucionais, como a criação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

A burocracia federal dedicada à pauta ambiental, por sua vez, foi se estruturando de forma paulatina. O cargo de analista ambiental foi criado em 2002, como primeira tentativa de estruturação de um quadro de servidores efetivos. A ampliação do recrutamento entre os anos 2000 e o início dos anos 2010 tornou a burocracia permanente em uma das principais fontes de recrutamento do médio e alto escalões do Ministério do Meio Ambiente (MMA), em lugar do recrutamento destacado de lideranças do movimento ambiental em período anterior (Abers e Oliveira, 2015).

Neste artigo examina-se a experiência do setor de meio ambiente federal brasileiro a partir de duas perguntas de pesquisa: i) os burocratas do MMA atuam como *knowledge brokers*, a saber: sintetizam, traduzem e transmitem evidências para uso nas políticas públicas?; e ii) de que modo os órgãos colegiados funcionam como espaços de *knowledge brokering*, ou seja, como uma rede formal de troca de conhecimento e evidências?

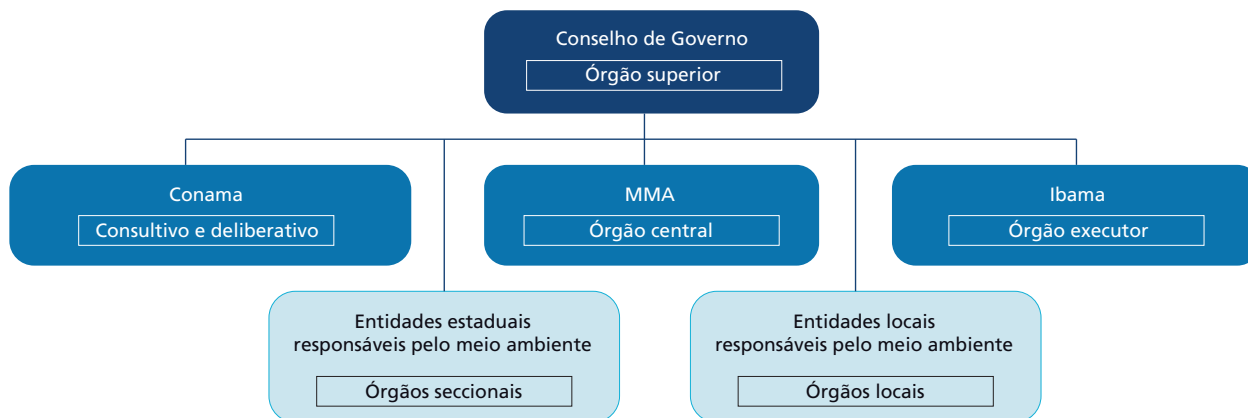
Para tanto, a pesquisa valeu-se da realização de entrevistas semiestruturadas com sete servidores de diferentes secretarias do MMA, bem como da análise dos resultados de *survey* aplicado aos burocratas do governo federal em 2019 com foco na utilização de evidências em políticas públicas (Koga *et al.*, 2020; Koga *et al.*, 2022; Koga *et al.*, 2023). Essas duas fontes – quantitativas e qualitativas – serão mobilizadas para realização da análise pretendida.

A seguir, será esmiuçado o papel do Conama e dos demais órgãos colegiados do MMA que estruturam a governança do setor ambiental no Brasil. Na terceira seção, serão apresentados os conceitos de *knowledge broker* e *knowledge brokering*. A quarta seção discutirá os resultados da pesquisa, detalhando a conformação da governança de evidências no MMA. Por fim, serão feitas algumas considerações.

2 O PAPEL DO CONAMA E DOS ÓRGÃOS COLEGIADOS DO MMA

O modelo brasileiro de governança pública ambiental conta com algumas camadas organizacionais. A PNMA instaura o Sisnama e sua estrutura setorial, como o órgão diretor (Conselho de Governo), o Conama, órgãos executivos (Ibama e ICMBio), o órgão gestor (MMA), os estados e os municípios.

FIGURA 1
Organograma do Sisnama



Fonte: Allonda Ambiental. Disponível em: <https://allonda.com/sustentabilidade/meio-ambiente-e-sua-empresa-qual-e-a-conexao/>.

O Conama é a instância consultiva e deliberativa do sistema, encarregado pelo estabelecimento de normas, critérios e padrões técnicos sobre os diversos subsetores componentes – como resíduos sólidos, biodiversidade, gestão do uso do solo, questões energéticas etc. –, sob o domínio técnico de áreas como engenharias, ciências biológicas, direito ambiental e relações internacionais. Conseqüentemente, a gestão de interesses sociopolíticos e visões técnicas sobre o setor é desafiadora, tanto pela pluralidade temática quanto pela profundidade das especialidades envolvidas (Fonseca, Bursztyn e Moura, 2012).

Lobato Junior (2020, p. 1244) identifica na estrutura formal do Sisnama o Conselho de Governo como órgão superior e político da pasta. Entretanto, jamais chegou a ser constituído na prática. Desta forma, os debates técnicos se concentram no Conama, de forma a sobrecarregar suas atribuições e fluxos informacionais, constituindo um problema coordenativo. É sintomático que o Conama seja um dos colegiados com maior quantidade de conselheiros, contando, em 2010, com 108 de cinco setores diferentes.

Pelo quantitativo temático e de pessoal envolvido no colegiado, o Conama se subdivide em várias estruturas, como câmaras técnicas, grupos de trabalho e o Comitê de Integração de Políticas Ambientais (Cipam). O comitê é o órgão de integração técnica de políticas que articula as discussões e as decisões dos subcomponentes do Conama.

Dois pontos são notáveis no Conama. O primeiro é a sua relevância para a ativação da pasta, pelo volume temático endereçado ali, mas também pela ausência do órgão diretor (Lobato Junior, 2020). Outro ponto é a existência de uma vasta e complexa rede interacional técnica no colegiado, vital para a ativação da pasta como um todo. Além dos trabalhos das subáreas epistêmicas do complexo denominado meio ambiente, é realizada no Conama a função coordenativa e de convergência dos trabalhos especializados a fim de se tornarem resoluções e decisões do conselho.

As vias institucionais de participação têm a função inicialmente concebida de pluralizar os debates acerca das políticas públicas, incluindo atores que fazem parte do subsistema de políticas. Assim, a noção de participação embutida nos conselhos é mais restritiva que o discutido nas teorias democráticas relacionadas à deliberação e à participação (Lüchmann, 2011). Em vez de uma ideia de abertura à sociedade civil, a participação se refere à inclusão de organizações representantes de

interesses ligados ao subsistema. Apesar dessa ponderação, os conselhos têm a função inicial de incluir aqueles atores, suas ideias e suas visões no processo decisório, de forma a oxigenar e ampliar o horizonte de conceitos e ideias de políticas públicas. Independentemente da capacidade de ampliar ou não a participação, o conselho concentra redes e fluxos informacionais internos de trabalho burocrático imprescindível para o andamento do setor.

Uma menção ao desenho institucional do Conama pode fornecer melhor amparo empírico para a compreensão das dinâmicas políticas da pasta. No período estudado, o Conama passava, desde 2019, por uma reformulação em sua formatação institucional. A presidência do plenário foi fixada no Ibama, apenas, excluindo o representante do ICMBio, que presidia conjuntamente desde 2009; a quantidade de membros alterou de 96 para 23, reduzindo principalmente as representações dos estados, que passaram a representar a sua região por sorteio; ao passo que os 23 assentos destinados à sociedade civil caíram para quatro; representantes de entidades empresariais também passaram a ter menos assentos, de oito para dois. Como efeito, a representação federal no Conama subiu de 29,5% para 41% dos cargos, ao longo do governo Bolsonaro, que visou centralizar a condução da pasta ambiental. Além disso, problemas relatados pelos conselheiros são, por exemplo, a sobrerrepresentação do governo federal e a limitação de representantes de grupos sociais diversos, com interesses diferentes, a um único assento (Cardoso, Silva e Pereira, 2022).

Esses dados mostram que a dinâmica de disputa pelo espaço do conselho já era bastante complexa, dada a quantidade de conselheiros. Por sua vez, tal disputa evidencia que o colegiado é um espaço estratégico no setor, ao passo que a tentativa de centralização decisória da pasta ambiental, pelo governo recém-eleito em 2018, se deu justamente ali.

Constata-se que o Conama é o órgão protagonista na articulação e gestão técnica e política do MMA, constituindo-se como um lócus decisório da pasta cujo funcionamento está atrelado à convergência dos debates observados nas diversas temáticas – setor no qual a horizontalidade temática é sua característica intrínseca, que requer a atomização e a coletivização dos debates.

Vale destacar que o ministério e demais órgãos do setor instauraram outros comitês em temáticas específicas por meio de portarias. Desta forma, a existência e o funcionamento dos comitês mencionados nas entrevistas formam uma constelação de estruturas atomizadas que não estão inseridas, necessariamente, no funcionamento regular do Conama. Ainda assim, essa constelação de comitês encontra no Conama o seu *hub*, pelo menos em nível formal.

3 REFERENCIAL TEÓRICO: O QUE É *KNOWLEDGE BROKERING* E QUEM SÃO OS *KNOWLEDGE BROKERS*

Uma das teorias mais influentes dentro do debate sobre políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs) é a das duas comunidades, segundo a qual gestores públicos e pesquisadores fariam parte de duas comunidades separadas, com linguagens, valores e regras distintos. A partir dessa teoria, iniciou-se um importante debate no âmbito das PPBEs sobre estratégias de “troca e transmissão de conhecimentos” entre pesquisadores e gestores (*knowledge transfer and exchange*), inclusive por atores especializados nessa função (designados como *knowledge brokers*).

De acordo com Dobbins *et al.* (2009), o conceito de *knowledge broker* se refere a atores, grupos, redes formais/informais ou mesmo organizações que promovem a conexão entre pesquisadores e gestores de políticas públicas, com o objetivo final de estimular a utilização de evidências na tomada de decisões. Nesse sentido, a figura do *knowledge broker* procura criar conexões entre pesquisadores

e gestores com foco na construção de entendimento mútuo sobre problemas, objetivos e soluções, bem como em identificação, acesso, tradução e interpretação de evidências para as políticas públicas. Na prática, as suas tarefas envolvem: levantamento de demandas; gerenciamento do conhecimento; tradução e transmissão do conhecimento; e desenvolvimento, manutenção e facilitação de redes.

Por um lado, parte importante dos estudos tem se dedicado à identificação de exemplos de estratégias de transmissão de conhecimento e funções de *knowledge brokering* em diferentes países (Lomas, 2000; Dobbins *et al.*, 2009). Por outro lado, existe um grupo recente de pesquisas empíricas que critica os estudos propositivo-normativos por não reconhecerem as múltiplas dinâmicas de transmissão e *knowledge brokering* já existentes na prática cotidiana de pesquisadores e gestores, embora muitas vezes não estejam formalizadas ou institucionalizadas (Newman, Cherney e Head, 2016).

Em suma, como proposto por Ward *et al.* (2012), o conceito de *knowledge brokering* diz respeito a todo um conjunto de práticas fluidas que envolvem a transmissão de distintas formas de conhecimento vindas de múltiplas fontes, podendo ser executadas por inúmeros atores interagindo dentro de uma longa rede de influência.

4 GOVERNANÇA DE EVIDÊNCIAS NO MMA

Nas análises dos dados quantitativos levantados por meio de dois *surveys* aplicados a burocratas do Executivo federal, o setor do meio ambiente foi um dos que se destacaram por apresentar tendências robustas – e ao mesmo tempo muito particulares – de utilização de diferentes tipos de evidências na gestão de políticas públicas (Koga *et al.*, 2022; Koga *et al.*, 2023).

Primeiro, o MMA aparece entre os quatro ministérios com maior presença de burocratas que utilizam evidências científicas de forma frequente em seus trabalhos (Koga *et al.*, 2023). Segundo, na mesma análise, o cargo de analista ambiental desponta entre aqueles com maior proporção de usuários frequentes desse tipo de evidência. Terceiro, uma análise multivariada apontou relevante associação positiva entre a área do meio ambiente e a utilização de evidências de tipo “externo”, a saber: aquelas produzidas por outros atores governamentais (estados e municípios), sociais (organizações não governamentais – ONGs, grupos de interesse e beneficiários) e multilaterais/internacionais (Koga *et al.*, 2022).

Com base nesses achados, optou-se por aprofundar as análises sobre a utilização de evidências no setor mediante uma abordagem qualitativa, que teve como eixo principal a realização de entrevistas semiestruturadas com servidores do MMA (a maioria deles ocupantes do cargo de analista ambiental). As entrevistas tiveram como foco a reconstituição das práticas de utilização e governança de evidências no ministério, a partir da visão e experiência dos servidores.

Vale destacar que os relatos de todos os servidores tiveram como marca a separação da experiência no ministério em dois períodos distintos: o período anterior à gestão Bolsonaro (que vai de 2003 a 2018) e o período da sua gestão (2019-2022). Neste artigo, serão enfocadas as experiências do primeiro período.⁵

5. De acordo com os relatos, o segundo período foi pautado por iniciativas deliberadas do alto escalão no sentido de centralizar as decisões e restringir a participação dos servidores, bem como de desmobilizar arranjos formais e informais voltados à utilização de evidências na gestão das políticas ambientais.

4.1 A atuação dos analistas ambientais como *knowledge brokers*

Os entrevistados descrevem suas experiências no MMA entre 2003 e 2018 e relatam um ministério com muitos problemas (pessoal e recursos insuficientes, dificuldades para implementação de políticas, interferência política etc.), mas no qual os servidores tinham tanto autonomia quanto oportunidades para desempenhar suas funções.

Na condição de principal força de trabalho do MMA, os analistas ambientais ficavam diretamente responsáveis pela gestão das políticas, programas e agendas do ministério. A condução de processos rotineiros e a proposição de iniciativas/melhorias a partir de sua experiência profissional e de seus conhecimentos técnicos faziam parte da rotina de trabalho. Mais do que isso, a nomeação para cargos e comissões de médio escalão era comum, de modo que era frequente a participação e a colaboração nas tomadas de decisão em diferentes instâncias (Abers e Oliveira, 2015).

Um clima de muita confiança nos servidores que estavam atuando. Então era como se a política fosse construída de baixo pra cima. Nós no nível técnico, a gente tinha liberdade e abertura e segurança para falar com quem quer que fosse. Então, a gente definiu os rumos do trabalho, elaborava muito documento técnico para embasar todos os próximos passos e apresentava às nossas chefias (entrevistado 2).

Segundo os entrevistados, uma das atividades que eram exercidas de forma recorrente pelos analistas era a produção de avaliações e relatórios técnicos para apoiar a tomada de decisões por oficiais superiores. Os relatos mencionam a elaboração de notas técnicas; prospecção, produção e avaliação de conteúdos para embasar resoluções dos conselhos ou decretos/medidas do ministério; elaboração de manifestações legais e técnicas sobre projetos de lei; entre outras.

A construção desses produtos de assessoria envolvia a utilização de diversas fontes de informação, dos mais diferentes tipos. Algumas das fontes mais citadas pelos entrevistados foram legislação da área; publicações de organismos internacionais; relatórios técnicos de consultoria e de cooperações internacionais; estudos produzidos por grupos de interesse (desde indústrias até ONGs); boas práticas nacionais e internacionais; além de artigos científicos.

Outra função relevante exercida pelos analistas ambientais era o diálogo e a articulação constante com outros atores do Estado e da sociedade, dentro e fora do espaço dos órgãos colegiados. Nesse sentido, os analistas ficavam responsáveis pela construção e manutenção de relacionamentos com outros ministérios, estados, municípios, associações de empresas, organizações da sociedade civil etc. Em estudo anterior, detectou-se relevante associação positiva entre atividades de cunho relacional e a utilização de evidências de tipo externo e científico (Koga *et al.*, 2022).

Muitas vezes esses diálogos e relacionamentos eram feitos com a própria comunidade científica:

o meu papel era fazer acontecer as condições para que as universidades da Espanha pudessem customizar a ferramenta para a realidade brasileira, fazer o arranjo com os estados e universidades para a aplicação de estudos de caso e fazer a divulgação da ferramenta em outros espaços. (...) Nós trazíamos os cursos para os pesquisadores (...). Então o meu papel é de articulação (entrevistado 5).

Em suma, a presença central de um quadro de analistas com autonomia para exercer funções analíticas e relacionais, ocupando cargos de assessoria/liderança e participando nas tomadas de

decisão, produziu um contexto muito favorável à utilização tanto de evidências científicas quanto de outros tipos de informação.

Ao empregar suas capacidades analíticas para a criação e a avaliação das políticas ambientais – prospectando, produzindo e sintetizando evidências – ou mesmo fomentar fluxos de diálogo e colaboração com a comunidade científica e com outros atores sociais, esses servidores atuam como intermediários do conhecimento. São atores capazes de cruzar as fronteiras de diferentes comunidades epistêmicas com o objetivo de aprimorar a gestão das políticas públicas, ou seja, são *knowledge brokers*.

4.2 Os colegiados como espaços de *knowledge brokering*

Até abril de 2019, existiam 21 colegiados ativos sob responsabilidade do MMA, além de muitos outros que eram coordenados por outras pastas, mas contavam com participação decisiva do ministério.

Ao longo das entrevistas, os servidores mencionam reiteradas vezes que a atuação dos colegiados era central para a elaboração e gestão das agendas e políticas do ministério. Os planos e ações setoriais para o meio ambiente eram majoritariamente pactuados dentro dos colegiados, envolvendo desde negociações internas com outros órgãos do Executivo federal até o diálogo com múltiplos atores do Estado e da sociedade.

A existência desses colegiados já nos dava uma obrigatoriedade de estar sempre em articulação com esses ministérios, com essas instituições, com os estados, com os municípios, para nós fazermos as coisas andarem. Era sempre uma agenda construída de forma coletiva. Nós nunca chegávamos, enquanto Ministério do Meio Ambiente, apesar de coordenar o colegiado, nós nunca chegávamos lá com decisões tomadas. Nós tínhamos propostas que eram discutidas, validadas e aí, a partir de então, construídas em conjunto (entrevistado 6).

A utilização de evidências científicas e outros tipos de informação era parte relevante das etapas de negociação e alinhamento entre os atores que compunham cada conselho. Em geral, o MMA lançava mão de fontes específicas – como práticas internacionais ou normativas nacionais – para orientar os trabalhos e votações, embasar resoluções ou mesmo pacificar controvérsias. Mas algumas vezes os próprios atores reuniam evidências a fim de defender suas posições.

A gente internamente fazia a proposta e sempre levava referências de onde que a gente tirou aquilo. (...) apresentava a proposta de texto e logo em seguida apresentava as nossas bases. De onde que a gente tirou aquilo. E aí abria pra discussão (...) a gente conseguiu trabalhar em clima de paz com ONG e indústria na mesma sala (entrevistado 2).

Assim como no ministério em geral, os colegiados também contavam diretamente com a contribuição dos analistas ambientais, que ficavam responsáveis tanto pela organização e mediação das atividades quanto pela assistência técnica necessária. Nesses espaços, os analistas também atuavam como *knowledge brokers*, visto que muitas vezes tinham a responsabilidade de coletar informações, dados, normas etc., para então disponibilizá-los para os membros em um formato simplificado e sintético.

A gente acompanhava todas as reuniões do conselho, fazia apoio técnico e administrativo também. Então a gente organizava as reuniões, a gente fazia a relatoria também dos trabalhos e elaborava notas técnicas e pareceres sobre as resoluções que saíam do conselho (entrevistado 7).

Em suma, os colegiados funcionavam como um espaço de interação entre o Estado e múltiplos atores. Nele, a burocracia reconhecia o valor e tinha acesso a diferentes fontes de conhecimento – científicas, empresariais, da sociedade civil – e, a partir dessas interações, também produzia recursos informacionais do próprio governo, como notas e pareceres técnicos. Essa capacidade analítica, constituída de maneira interativa, era mobilizada e a burocracia podia interagir com atores estatais e externos com o objetivo de produzir avaliações e apoiar a tomada de decisão.

A composição do conselho espelha essa dinâmica de troca e coprodução deliberativa. Não só é um conselho numeroso, como envolvia muitas representações dos estados, municípios e governo federal, sendo estes majoritários ali. O colegiado também contava com representações da sociedade civil e entidades empresariais, que participavam das plenárias com direito a voto. Os desenhos institucionais dão condições para o formato e abertura da deliberação, mas os processos e as áreas temáticas do Conama, embora conflituosos, têm complexidade tal que requerem a agregação de perspectivas diversas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O setor do meio ambiente no Brasil se destaca na utilização de diferentes tipos de evidências na gestão de políticas públicas. Analistas ambientais são usuários frequentes de evidências científicas, exercendo funções analíticas e relacionais, atuando como intermediários do conhecimento. Os colegiados no MMA são espaços de interação entre o Estado e diversos atores, em que os analistas desempenham o papel de *knowledge brokers*, mobilizando evidências para apoiar a tomada de decisão. Assim, os colegiados são arranjos institucionais com potencial para a mobilização de evidências, podendo ser considerados espaços de *knowledge brokering*.

Durante o governo Bolsonaro (2019-2022), a agenda destrutiva sobre o meio ambiente incluiu a tentativa de dissolução do Conama. Apesar da decisão do STF de que os colegiados criados por lei não poderiam ser suprimidos via decretos, excluindo a validade da ação sobre o Conama, outras alterações legais limitaram-no por meio da sua composição.

Se o desmonte do Conama foi uma afronta às redes mais institucionalizadas que organizam a atuação do MMA, outras redes também estiveram sob tentativas de desarticulação, envolvendo os comitês diversos da pasta – que, de fato, foram diminuídos em número e alcance com o decreto de extinção das instâncias participativas (Decreto nº 9.759/2019). O desmonte das instâncias participativas correspondeu a um ataque às estruturas relacionais que os conselhos contemplam, com implicações negativas para as possibilidades de mobilização de evidências no MMA.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R. N.; OLIVEIRA, M. S. de. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, ago. 2015.
- ARAÚJO, S. M. Proteção ambiental baseada em evidências? Evolução institucional, planejamento e execução orçamentária no Ibama. In: KOGA, N. *et al.* (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022.

- CAPELARI, M. G. M. *et al.* Large-scale environmental policy change: analysis of the Brazilian reality. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, dez. 2020.
- CARDOSO, C.; SILVA, J. P.; PEREIRA, C. S. A reestruturação do Conama e os limites para a democracia participativa na gestão ambiental brasileira. **Revista Continentes**, v. 1, n. 20, jan.-jun. 2022.
- CIRNE, M. **Desvelando um Poder Executivo desenvolvimentista e avesso à Constituição verde**: um estudo dos argumentos jurídicos e políticos nos vetos presidenciais em projetos de lei ambientais de 1988 a 2016. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.
- 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. 23, n. 4, Apr. 2009.
- DONADELLI, F. When evidence does not matter: the barriers to learning from science in two cases of environmental policy change in Brazil. **Science and Public Policy**, v. 47, n. 3, Feb. 2020.
- FONSECA, I.; BURSZTYN, M.; MOURA, A. Conhecimentos técnicos, políticas públicas e participação: o caso do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 42, jun. 2012.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Processo político e decisório no âmbito do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)**. Relatório 1. Brasília: MPOG/Ipea, 2011.
- KOGA, N. *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. (Texto para Discussão, n. 2619).
- KOGA, N. *et al.* Como os burocratas federais se informam? Uma radiografia das fontes de evidências utilizadas no trabalho das políticas públicas. *In*: KOGA, N. *et al.* (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022.
- KOGA, N. *et al.* Uso, mediação e construção de evidências pela burocracia federal: quem está e o que acontece na interface entre a gestão e a academia? **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 41, jul. 2023.
- LEME, T. Os municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 35, jul./dez. 2010.
- LOBATO JUNIOR, R. Análise de Impacto Regulatório no Conama: a influência do ambiente institucional na efetiva incorporação desse instrumento. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 6, n. 1, 2020.
- LOMAS, J. Using ‘linkage and exchange’ to move research into policy at a Canadian foundation. **Health Affairs**, v. 19, n. 3, maio/jun. 2000.
- LÜCHMANN, H. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Lua Nova**, n. 84, 2011.
- MOURA, A. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. *In*: MOURA, A. (Org.). **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016.
-

NEWMAN, J.; CHERNEY, A.; HEAD, B. W. Do policy makers use academic research? Re-examining the “two communities” theory of research utilization. **Public Administration Review**, v. 76, n. 1, 2016.

PINHEIRO, A. *et al.* Federalism in Brazilian congress: decision-making processes of the 55th legislature (2015-2019) in the areas of environment, health, and education. **E-legis**, n. 37, jan./abr. 2022.

WARD, V. *et al.* Exploring knowledge exchange: a useful framework for practice and policy. **Social Science & Medicine**, v. 74, n. 3, 2012.

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 evidencição 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 uníssona 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.
-

A INFLUÊNCIA DOS ENTES DO CONTROLE NO PROCESSO DE ABSORÇÃO DE CONHECIMENTO PARA POLÍTICAS PÚBLICAS¹

Natália Massaco Koga²

Isabella de Araujo Goellner³

Bernardo de Abreu Medeiros⁴

SINOPSE

O artigo aborda a influência dos entes de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU), no processo de absorção de conhecimento para políticas públicas. Analisa-se a dinâmica de absorção de evidências, destacando a variedade de percepções entre burocratas e controladores em seis contextos de políticas públicas. A metodologia envolveu 38 entrevistas, explorando a interação e a influência desses entes. Os resultados revelam uma heterogeneidade nas relações, incluindo parcerias colaborativas, conflitos e demandas excessivas. O estudo propõe uma reflexão sobre o papel intermediador dos entes de controle, indicando a necessidade de equilíbrio nas relações para fortalecer a governança de evidências e sugere uma agenda de pesquisa exploratória sobre o papel dos intermediários do conhecimento (*knowledge brokers*) nesse contexto.

Palavras-chave: órgãos de controle; Tribunal de Contas da União; Controladoria-Geral da União; absorção de conhecimento; políticas públicas; governança de evidências; *knowledge brokers*.

1 INTRODUÇÃO

Trabalhos recentes têm investigado a ampliação da atuação dos órgãos de controle no processo de produção de políticas públicas, atribuindo esse fenômeno a fatores como a diminuição da confiança nas instituições representativas, o aumento da demanda por *accountability* (Filgueiras, 2018), mudanças institucionais (Cavalcante e Silva, 2020) e transformações nas relações entre controladores e produtores de políticas (Grin, 2020; Medeiros, Goellner e Koga, 2023). Este estudo⁵ visa analisar uma dimensão pouco explorada: a influência dos órgãos de controle – em especial, do Tribunal de Contas da União (TCU) e da Controladoria-Geral da União (CGU) – no processo de absorção de conhecimento para a tomada de decisão em políticas públicas.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi37art7>

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG) em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); e professora da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).
E-mail: natalia.koga@ipea.gov.br.

3. Doutoranda em educação – políticas públicas e gestão da educação (Poge) – pela Universidade de Brasília (UnB); mestra em sociologia pela UnB; e consultora no âmbito do Programa de Cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Ipea.
E-mail: isabella.goellner@gmail.com.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea. *E-mail:* bernardo.medeiros@ipea.gov.br.

5. Neste trabalho utilizamos a ferramenta de inteligência artificial generativa ChatGPT para ajuda com a elaboração do resumo, revisão das referências bibliográficas e diminuição do número de palavras totais do artigo, que possuía 5.078 e, ao final, foi reduzido para 3.983 palavras. Declaramos que todas as informações foram elaboradas pelos próprios autores e a ferramenta somente foi utilizada na conclusão do artigo, para aprimoramento deste e nunca como fonte de informação.

Pesquisas anteriores indicam que as recomendações dos órgãos de controle são fontes significativas de informação para burocratas envolvidos na execução de políticas, afetando sua função analítica e decisória (Enap, 2018; Koga *et al.*, 2020). No entanto, o mecanismo e a razão dessa influência ainda carecem de esclarecimento, sendo a principal questão abordada por este artigo.

O processo de absorção de recursos informacionais, segundo Ouitmet *et al.* (2009), passa por quatro estágios: reconhecimento de valor, aquisição, uso em conjunto com outras informações e aplicação na resolução de situações específicas. A literatura destaca que intermediários do conhecimento, chamados de *knowledge brokers*, desempenham um papel crucial nesse processo.

Os estudos mencionados anteriormente levantam a hipótese de que os órgãos de controle e suas recomendações podem impactar as etapas de absorção de conhecimento nas organizações produtoras de políticas, pois têm o poder de produzir evidências próprias e validar ou rejeitar outras fontes.

Para compreender essa dinâmica e as motivações por trás da aplicação dos subsídios informacionais do controle no *policymaking*, este estudo analisa seis contextos de política pública, por meio de entrevistas realizadas em 2022 com burocratas envolvidos no aconselhamento de políticas. O artigo está estruturado em quatro partes, incluindo esta introdução, além de detalhes da estratégia metodológica, análise de resultados e considerações finais.

2 METODOLOGIA

A seleção dos contextos de políticas baseou-se em um *survey* conduzido pelo Ipea em 2019, abrangendo 2.180 servidores civis da administração federal direta. Tal levantamento visou refletir a diversidade de fontes informacionais em diferentes áreas de políticas públicas, embasando a escolha de seis casos específicos para 38 entrevistas realizadas entre março e setembro de 2022. O roteiro da entrevista se encontra no apêndice da apresentação dos organizadores desta publicação⁶ e os contextos das políticas foram estes a seguir descritos.

- 1) Programa Auxílio Emergencial, do Ministério da Cidadania: seis entrevistas realizadas com a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania e a Secretaria Nacional do Cadastro Único.
- 2) Programa Nacional de Enfrentamento de Homicídios e Roubos, do Ministério da Justiça e Segurança Pública: sete entrevistas realizadas com a Secretaria Nacional de Segurança Pública.
- 3) Política Nacional de Assistência Farmacêutica, do Ministério da Saúde: cinco entrevistas realizadas com a Secretaria Executiva da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec).
- 4) Programa de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos e Gestão Ambiental Territorial, do Ministério do Meio Ambiente: sete entrevistas realizadas com a Secretaria de Qualidade Ambiental.
- 5) Política Nacional de Recursos Hídricos, do Ministério do Desenvolvimento Regional: sete entrevistas realizadas com a Secretaria Nacional de Recursos Hídricos.
- 6) 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 realizadas com a Secretaria de Gestão.

6. Embora todo o teor das entrevistas tenha sido observado, neste artigo foram examinadas fundamentalmente as respostas para a seguinte questão do roteiro: "Como são utilizadas as decisões judiciais ou pareceres dos órgãos de controle (TCU, Ministério Público)? São usados como fundamento dos documentos? Influenciam a análise?"

A metodologia de análise de conteúdo, fundamentada em Laurence Bardin e adaptada por Sampaio e Lycarião (2021), guiou a criação da base de dados a partir das entrevistas realizadas. Essa abordagem destaca a necessidade de uma descrição minuciosa dos critérios e regras utilizados na avaliação. A coleta de dados ocorreu por meio de transcrições, com mineração manual das informações referentes aos órgãos de controle, utilizando descritores como TCU, CGU, órgão, tribunal e controle.

QUADRO 1
Categorias de análise de conteúdo

Nome da categoria	Critério para mineração e descrição
Grupo	Divididos a partir das categorias: gestão de pessoas, meio ambiente; segurança hídrica; segurança pública, auxílio e Conitec.
Número de citações do TCU	Quantidade de vezes que foi encontrado o termo TCU: total de 199 citações. Foram observadas até 31 citações em uma entrevista.
Número de citações da CGU	Quantidade de vezes que foram encontrados os termos CGU ou controladoria: total de 129 citações. Foram observadas até 14 citações em uma entrevista.
Relação com TCU	Trechos das entrevistas que citavam o TCU: dezoito documentos contendo citações sobre relações entre o tribunal e o entrevistado ou o órgão em que estava lotado o entrevistado.
Relação com TCU e CGU	Trechos das entrevistas que citavam os termos TCU e CGU no mesmo contexto ou frase: treze documentos contendo citações sobre a relação com TCU e CGU.
Relação com CGU	Trechos das entrevistas que citavam a CGU: dezenove documentos contendo citações sobre relações com a controladoria e o entrevistado ou o órgão em que o entrevistado estava lotado.
Órgãos de controle	Trechos das entrevistas que citavam órgãos de controle, entendidos como as instituições do sistema de <i>accountability</i> , voltados à fiscalização, ao controle, à correção e à punição dos atos ilícitos cometidos por autoridade pública, com os fins de preservar o interesse público (em geral, TCU, CGU, Ministério Público, Polícia Federal e órgãos do Poder Judiciário). Catorze documentos contendo citações de órgãos de controle.
Resumo das citações dos órgãos de controle	Resumos os contextos das relações em palavras-chave. Por exemplo: falta de apoio; alta demanda de informações; medo; e desânimo.
Citação de evidências de controle	Trechos das entrevistas que citavam os usos de evidências. Para essa análise adotamos o tesouro de conceitos de utilização de evidências e, assim, a partir da leitura dos trechos, identificamos os que relacionavam o uso de evidências e os órgãos de controle.

Elaboração dos autores.

A base de dados foi organizada em uma planilha do Excel, sistematizando as citações e referências aos órgãos de controle. Posteriormente, foi elaborada uma metodologia para recuperar informações por meio de um tesouro, baseado no modelo da Justiça Eleitoral (Brasil, 2010). Este tesouro, formado por termos semanticamente relacionados, foi adaptado às citações e falas das entrevistas, com validação por especialistas do Ipea.

QUADRO 2
Tesouro criado para a busca de termos

Termo geral	Nota de escopo	Termo específico	Termo relacionado	Termos de buscas
Conceito ampliado em relação ao descritor	Amplia a compreensão do termo; pode também indicar a forma de adoção do termo.	Representa um conceito mais restrito em relação ao descritor.	Possui alguma associação semântica com o descritor.	Utilizado para fazer as buscas.
Tribunal	Órgão de controle externo do governo federal que auxilia o Congresso Nacional na missão de acompanhar a execução orçamentária e financeira do país. ¹	Tribunal de Contas da União		Tribuna e TCU.

(Continua)

(Continuação)

Termo geral	Nota de escopo	Termo específico	Termo relacionado	Termos de buscas
Controle	Trata-se dos órgãos que fiscalizam recursos públicos.	Órgão de controle e órgãos de controle.		Controla e órgão.
Controladoria	É o órgão do governo federal responsável pela defesa do patrimônio público por meio de ações de controle interno. ²	Controladoria-Geral da União		Controladoria e CGU.
Evidência	Informação obtida por meio de fonte científica (estudo, pesquisa, relatório, análise, entre outros, produzidos por meio de método científico).	Evidência científica	Artigo científico; bibliografia; dados científicos; dissertação de mestrado; indicadores; índices; informações científicas; literatura científica; revisão de literatura; tese de doutorado; e texto científico.	Artigo; bibliográf; dado; dissertação; evid; indic; informa; literatura; tese; e texto.

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/#:~:text=Institucional,-Portal%20TCU&text=0%20TCU%20%20C3%A9%20o%20%20C3%B3rg%20C3%A3o,P%20C3%BAblica%20em%20benef%20C3%ADcio%20da%20sociedade.>

² Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/#:~:text=A%20Controladoria%20Geral%20da%20Uni%20C3%A3o,preven%20C3%A7%20e%20combate%20C3%A0%20corrup%20C3%A7%20C3%A3o.>

Obs.: Conceitos dos termos e descritores a partir do TJE, 2010.

Os termos recuperados foram classificados visualmente em cores, indicando relações positivas (azul-claro), negativas (cinza) e neutras (azul-escuro). A análise dos conteúdos destacados gerou uma categoria de resumo, agrupando palavras-chave similares e semanticamente correlatas para criar unidades de contexto.

QUADRO 3

Categorias de análise de conteúdo criadas a partir dos relatos

Aspecto	Relação com órgãos de controle
Positivo	Relações em que as interações entre controle-controlado são consideradas construtivas, saudáveis e com boa troca de informações.
Negativo	Relações em que as trocas controle-controlado são consideradas impositivas e geradoras de efeitos negativos, como medo, receio, falta de confiança e sentimento de cobrança excessiva, desnecessária e injusta.
Nem positivo, nem negativo	Entre as entrevistas realizadas, algumas citações mostraram conflito de visões sobre a relação com o controle, ora sendo citada como negativa por um entrevistado do mesmo grupo, ora sendo citada como positiva por outro entrevistado.

Elaboração dos autores.

3 RESULTADOS

O exame da base de dados para identificar a percepção da influência dos órgãos de controle no processo de absorção de evidências ocorreu por meio de termos descritores semanticamente relacionados ao tesouro do termo central *evidência*. Das 38 entrevistas, metade não apresentou informações relevantes sobre o papel dos órgãos de controle na produção e uso de evidências. Na outra metade, observou-se variação no *tipo* e *qualidade* da interação e influência do controle, abrangendo tanto fontes produzidas por eles quanto a interferência dos atores do controle na absorção de conhecimento.

A avaliação da *qualidade da interação*, apresentada no quadro 4, revela a diversidade de percepções dos produtores de políticas. Destaca-se a variação dos papéis assumidos pelos atores do controle – por vezes, avaliados pelos entrevistados como parceiros, contribuindo para soluções; por outras, estabelecendo relações conflituosas e ameaçando inverter funções com os produtores de políticas.

Uma análise mais aprofundada sobre a associação entre a duração da interação e sua qualidade poderia ser explorada em pesquisas futuras. Há entrevistas que indicam que relações mais duradouras entre as equipes de controladores e produtores de políticas podem gerar confiança, acúmulo comum de conhecimento e criação de áreas de *expertise* que proporcionem coesão e coerência de conceitos e entendimentos sobre as soluções de políticas públicas adotadas.

QUADRO 4
Política e resumo da relação com os órgãos de controle

Política	Resumo da relação	Falas exemplificativas
Política Nacional de Segurança Pública e Programa Nacional de Enfrentamento de Homicídios e Roubos	Sugestão de melhorias; acordo; bom relacionamento; relação construtiva; preparação; sugestão de melhorias; e acordo.	<p><i>"Os órgãos de controle estão à frente na utilização desses instrumentos de integridade, controle, risco, planejamento, gestão. E o Executivo, ele tem mais dificuldades, então, eu vejo os órgãos de controle como um parceiro fundamental e necessário."</i> (entrevistado 1)</p> <p><i>"O TCU tem sido um parceiro nosso muito recorrente do ponto de vista do monitoramento e avaliação das políticas públicas que são conduzidas pelo ministério."</i> (entrevistado 2)</p>
Política Nacional de Assistência Farmacêutica	Sugestão de melhorias; transparência; bom relacionamento; e auditoria interna ao órgão.	<i>"Teve auditoria da CGU (...) foi uma auditoria mais assim de melhoria de processos, foi bom porque a gente mesmo que foi dando os insumos pra ele do que a gente achava que tinha que melhorar. (...) A gente já sabe o que a gente tem que melhorar, tá? Sim. Então foi bacana, eles entendem, estudaram, tem pessoas lá que já conhecem a (área) há muito tempo."</i> (entrevistado 3)
Política Nacional de Recursos Hídricos e Política Nacional de Infraestrutura Hídrica	Sugestão de melhorias; mudança na relação; piora; denúncia; arquivamento; e relação ruim com órgãos de controle.	<p><i>"A gente tem uma boa relação com o TCU, com a CGU e, muitas vezes, as requisições que os órgãos de controle fazem para a gente nos ajudam mais do que atrapalham."</i> (entrevistado 4)</p> <p><i>"É como se fala: 'Quem executa não controla, quem controla não executa.' E executa a minha política pública, mandou fazer a obra, acabou. Quem tem que controlar se foi feita a obra é a CGU. Mas uma coisa gravíssima é quando eles querem botar para nós o controle. Sabe o que acontece? Para a gente falta uma ferramenta que se chama amostragem. A CGU trabalha por amostragem. A gente não pode trabalhar por amostragem. Você está me obrigando a fazer o controle, retirando-me a principal ferramenta."</i> (entrevistado 5)</p>
Programas de Qualidade Ambiental e Gestão de Resíduos e Gestão Ambiental Territorial	Sugestão de melhorias; mudança na relação; piora; denúncia; arquivamento; e relação ruim com órgãos de controle.	<p><i>"A CGU sumiu tem um tempo. E o TCU também não ouço muito falar. Isso foi uma frustração. Eu diria que foi o que mais nos cansou. (...) Porque nós fizemos uma comunicação. Poxa. É para se orgulhar dessa comunicação que nós fizemos hiperbem fundamentada, com números de processos, valores de tudo o que estava acontecendo no ministério."</i> (entrevistado 6)</p> <p><i>"O TCU fez um trabalho bastante extenso, pegando diferentes aspectos. Alguns de nós nem tínhamos perspectiva na nossa ação, conversando com os ministérios da comissão, com os estados. E, ao final, nós publicamos um relatório, o acórdão que eles chamam, trazendo uma série de recomendações e determinações. Então, nós, claro, acompanhávamos a produção desse relatório, discutíamos as recomendações e as determinações. E, com base nisso, nós mudamos muita coisa de como nós fazíamos."</i> (entrevistado 6)</p>

(Continua)

(Continuação)

Política	Resumo da relação	Falas exemplificativas
Política de Gestão de Pessoas	Alta demanda de informações; medo; insegurança; constrangimento; falta de respeito em relação às decisões tomadas; falta de confiança; e insegurança orçamentária.	<i>"O TCU não captou muito sobre isso. Ele só era lembrado quando fazia as tomadas de contas, e então, nos órgãos, lógico, gambiarras para tudo quanto era lado e quando o agente era responsabilizado por isso sempre falava: 'mas eu faço isso porque eu não tenho uma carreira própria'. Chegava depois um [acordo] do TCU no Ministério do Planejamento, nos copiando, dizendo, 'TCU está mandando criar uma carreira aqui'. O TCU não apita sobre isso. Quem vai definir se cria carreira ou se não cria e como vai criar é o Executivo."</i> (entrevistado 7)
Programa Auxílio Emergencial	Falta de respeito em relação às decisões tomadas; falta de confiança; mudança na relação; conflito; união dos órgãos; resolução conjunta de problemas; medo; desânimo; traumas; e adocimento.	<i>"Eles não são implementadores de política, em nenhum momento eles se colocaram como sendo implementadores da política junto com a gente. Eu acho que era essa a expectativa do ministério. 'Ah, nós somos parceiros e eles vão identificar alguns erros, a gente vai corrigir esses erros, mas isso não vai virar um megarelatório de auditoria que vai passar no Fantástico.' E, no fim das contas, não foi isso que aconteceu. (...) E aí, o que foi horrível, (...) são órgãos de controle. Eles são órgãos de auditoria. Eles não são um órgão parceiro (...) Eles começaram a conhecer todo o nosso processo, um processo que não era perfeito. Todo o nosso processo, em mínimos detalhes, e começaram a tipo canetar a gente por conta de todos esses processos, nos mínimos detalhes."</i> (entrevistado 8)

Elaboração dos autores.

Em relação aos papéis desempenhados pelos entes do controle durante a absorção de conhecimento, a percepção dos entrevistados revela variações, desde facilitadores, incentivando o acesso a dados, até posições prejudiciais à atividade analítica e de produção de políticas. Demandas excessivas do controle foram destacadas como ameaças ao enfoque na execução da política.

QUADRO 5

Aspectos identificados em relação aos papéis desempenhados pelos entes do controle

Positivos		
Aspecto	Descrição do aspecto	Falas exemplificativas
<i>Hub</i> de bases de dados	TCU é percebido como <i>hub</i> de bases de dados pelo fato de o órgão ter acesso facilitado a dados e conseguir oferecer um grande auxílio na produção de evidências.	<i>"Existe uma recorrência de auditorias, de relacionamento com o TCU e com os tribunais estaduais, em relação às ordens de segurança pública e, obviamente, os tribunais de contas têm um acervo de dados muito grande, que é o que certamente permitiu a eles produzirem uma coisa dessa natureza."</i> (entrevistado 2)
<i>Gatekeepers</i> e legitimadores	Percebidos como <i>gatekeepers</i> e legitimadores de propostas de mudanças de políticas elaboradas por burocratas que não têm acesso aos tomadores de decisão.	<i>"A gente passou por uma auditoria da CGU ano passado e eles avaliaram os nossos relatórios. E foi uma experiência interessante. (...) os relatórios que eles avaliaram eram de um momento que tinha esses problemas de capacidade. Então, eles criticaram isso (...) 'não foi feita a avaliação econômica.' (...) Eles questionaram algumas coisas em relação à forma como estava explícito no relatório. Então, assim, isso foi importante. E a gente conversou muito com eles, explicou os processos. A gente teve várias reuniões. Foi muito bom. Porque tem alguns pontos que a gente percebeu que a gente deveria melhorar."</i> (entrevistado 9) <i>"Sai o acórdão do TCU, que é mais claro, pelo menos, dá uma diretriz para política de drogas."</i> (entrevistado 10)

(Continua)

(Continuação)

Positivos		
Aspecto	Descrição do aspecto	Falas exemplificativas
Incentivadores	Percebidos como incentivadores de construção de capacidades, apontando fragilidades e sugerindo investimento em recursos, como o caso de fortalecimento de sistemas informacionais.	<p>“Sempre estamos sob alguma auditoria do TCU, não para fins de identificação ou a partir da identificação de problemas, mas porque essa é uma avaliação regular que o TCU faz, dada a relevância que a segurança pública representa para o TCU. É verdade que tem uma área especificamente relacionada para avaliação de segurança e defesa. Recentemente nós estivemos sob uma auditoria exatamente sobre a integração do sistema de informação. <i>Então, o TCU tem sido um parceiro nosso muito recorrente do ponto de vista do monitoramento e avaliação das políticas públicas que são conduzidas pelo ministério.</i>” (entrevistado 2)</p> <p>“Ele foi avaliado pela CGU, ele tem um relatório de avaliação da CGU, foi se não me engano quase um ano que nós tivemos contatos diretos lá com o pessoal da CGU, eles fizeram uma avaliação enorme e (...) fizeram diversas recomendações. <i>Essas recomendações são todas incorporadas (...) na proposta desse programa.</i>” (entrevistado 11)</p>
Negativos		
Aspecto	Descrição do aspecto	Falas exemplificativas
Demandantes excessivos que se desviam das atividades principais	Percebidos como demandantes altamente criteriosos e exigentes e que, por vezes, desconsideram as limitações e impossibilidades dos órgãos.	<p>“E aí, assim, aí do auxílio a gente tem uma cobrança muito forte dos órgãos de controle, né? A gente teve acho que dezoito relatórios de auditoria em 2020, da CGU, mais alguns do TCU que eu não sei quantos, né? Afora o pedido de informação, a gente praticamente trabalhava pro CGU e TCU, era o tempo todo.” (entrevistado 13)</p> <p>“A gente não sabia se a gente respondia à CGU ou se a gente pagava as pessoas, porque, ainda por cima, eu tinha prazos para responder à CGU.” (...) “<i>Vai demorar uns vinte anos para chegar a tudo o que o TCU pediu, em termos de desenho lógico, até porque a gente não tem as relações causais, não são claras no nosso fenômeno.</i>” (entrevistado 8)</p>
Bypasser ou desviadores	Percebidos como desrespeitosos em relação às decisões tomadas pelos órgãos.	<p>“Muitas dessas portarias foram construídas justamente dentro desses espaços de discricionariedade. O que é o espaço de discricionariedade? A lei te permite fazer X, Y ou Z. A gente cristalizou nas portarias, digamos, Y. Ou cristalizou que a gente faria X ou Z. Lá atrás, a CGU chegava e falava assim: ‘Escuta, por que você fez X?’ (...) <i>Olha, está aqui a lei, está aqui a portaria, eu posso fazer isso, estou agindo dentro da lei. Então, você, por favor, respeite a minha decisão.</i> E ao longo do tempo isso foi sendo construído e eles passaram a desrespeitar.” (entrevistado 14)</p>
Geradores de instabilidade conceitual e informacional	Percebidos como geradores de conflitos e insegurança em relação aos conceitos e processos informacionais estabelecidos.	<p>“Eu tinha prazos para responder à CGU. (...) ela mandava uma base absurda de reprocessamentos que eles tinham feito lá com bases diferentes, com referências de tempos diferentes que, obviamente, iam gerar resultados diferentes do que o que a gente conseguiu e queriam que a gente respondesse por eles na semana seguinte.” (entrevistado 8)</p> <p>“Achei inconveniente a maneira como os órgãos de controle se posicionaram, sem considerar que estávamos falando de uma ação de resposta a uma situação de emergência. Sei que era muito dinheiro, é muito dinheiro mesmo. Só que eles sequer analisaram o nível de eficiência que tivemos. Eles começaram a criar conceitos mirabolantes para achar públicos de pagamento indevido, na minha opinião.” (entrevistado 15)</p>

Elaboração dos autores.

No quadro acima observa-se novamente variação na percepção dos entrevistados quanto ao tipo de atuação que os entes do controle exerceram nos casos analisados. Papéis de facilitação foram reportados, tais como de viabilização de acesso a dados, de legitimação de propostas da equipe técnica junto à alta direção da organização e de incentivo ao desenvolvimento de capacidades analíticas e fortalecimento da infraestrutura informacional das organizações. No entanto, papéis e posições que prejudicaram a atividade analítica e de produção da política também foram mencionados.

No mesmo sentido de pesquisas anteriores (Enap, 2018; Koga *et al.*, 2020), a percepção dos entrevistados quanto a demandas excessivas do controle que ignoram a capacidade de resposta

dos órgãos foram salientadas como fortes ameaças de desvio dos esforços dos produtores de políticas para o atendimento dessas demandas em detrimento da própria execução da política. Por fim, há também que se questionar a forma de atuação dos atores do controle em contextos emergenciais. O levantamento de questionamentos acerca dos alicerces jurídicos e conceituais já bem estabelecidos e a desconsideração de maior autonomia dos produtores de política em tais contextos foram destacados como atuações que geram mais insegurança, instabilidade e retrabalho do que soluções viáveis e efetivas.

A heterogeneidade nas percepções dos gestores sobre a atuação dos órgãos de controle sugere uma certa visão maniqueísta da atuação do controle que o caracteriza necessariamente ou como vilão ou como herói em relação à atuação da gestão. Se é verdade que em determinados casos o controle é visto como um “não parceiro” sancionador, há significativa pluralidade na percepção dos entrevistados, que por vezes apontam alguma indiferença em relação à sua atuação ou até mesmo se ressentem da baixa interação com a CGU ou com o TCU.

Mesmo assimetrias entre controladores e controlados podem ser vistas como forças indutoras ao aprimoramento da gestão pública. Os resultados apontam diversas formas de atuação dos entes do controle como intermediários no processo de absorção de conhecimento, sendo colaboradores, facilitadores ou desviadores.

O artigo não buscou avaliar causas ou efeitos dessa presença, mas sim identificar sua diversidade. No entanto, reconhecemos a importância de abordar essas questões para avançar na compreensão da governança de evidências. A assimetria de capacidades e a força coercitiva das recomendações do controle podem gerar desequilíbrios nas funções analíticas do Estado, destacando a necessidade de redimensionar esses aspectos para buscar um equilíbrio mais produtivo.

A conclusão aponta para uma agenda de pesquisa pouco explorada, sugerindo a necessidade de considerar o papel intermediador dos entes do controle na governança de evidências. A literatura sobre *knowledge brokers* pode oferecer *insights* valiosos nesse sentido, examinando tanto as facetas positivas quanto as negativas desse papel (MacKillop, Quarmby e Downe, 2020; Kislov, Wilson e Boaden, 2017). Analisar a percepção dos agentes do controle sobre essa posição também é proposto como um caminho promissor para a compreensão dos mecanismos de atuação desses entes. Essa agenda de pesquisa destaca não apenas a dicotomia controle *versus* gestão, mas também os mecanismos subjacentes a esses entes.

REFERÊNCIAS

- BARDIN, L. **Análisis de contenido**. Tres Cantos: Ediciones Akal, 1991.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Tesouro da Justiça Eleitoral**. 7. ed. Brasília: TSE, 2010. 540 p.
- CAVALCANTE, P.; SILVA, M. (Org.). **Reformas do estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios**. Rio de Janeiro: Ipea, CEPAL, 2020.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Capacidades estatais para produção de políticas públicas**: resultados do *survey* sobre serviço civil no Brasil. Brasília: Enap, 2018. (Cadernos Enap, n. 56).

FILGUEIRAS, F. Burocracias do controle, controle da burocracia e *accountability* no Brasil. *In*: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: intersecções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018. p. 355-381.

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

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, July 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. (Texto para Discussão, n. 2619).

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.

MEDEIROS, B. A. de; GOELLNER, I. de A.; KOGA, N. M. Trajetória das capacidades dos órgãos de controle interno e externo no Brasil: um debate sobre a estruturação do TCU e da CGU no pós-1988. *In*: LOPEZ, F. G.; CARDOSO JUNIOR, J. C. **Trajetórias da burocracia na nova república**: heterogeneidades, desigualdades e perspectivas (1985-2020). Brasília: Ipea, 2023. p. 169-193.

MEYER, M. The rise of the knowledge broker. **Science Communication**, v. 32, n. 1, p. 118-127, Mar. 2010.

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, Nov. 2009.

PALOTTI, P. *et al.* **Uso de evidências pela burocracia dirigente do nível federal**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2750). Versão preliminar.

PERNAMBUCO. Tribunal Regional Eleitoral de Pernambuco. **O que é Tesouro ou Thesaurus?** Recife: TSE-PE, 2023. Disponível em: <https://www.tre-pe.jus.br/jurisprudencia/preguntas-frequentes/o-que-e-tesouro-ou-thesaurus>. Acesso em: 16 set. 2023.

PIRES, A. P. Amostragem e pesquisa qualitativa: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. *In*: POUPART, J. *et al.* **Pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.

POUPART, J. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. *In*: POUPART, J. *et al.* **Pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.

SALES, R. de; CAFÉ, L. Diferenças entre tesouros e ontologias. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 14, n. 1, p. 99-116, jan./abr. 2009.

SAMPAIO, R. C.; LYCARIÃO, D. **Análise de conteúdo categorial**: manual de aplicação. Brasília: Enap, 2021. 157 p. (Coleção Metodologias de Pesquisa).

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.



PARTE II

TEMAS ESTRUTURANTES E CANDENTES PARA A GOVERNANÇA DE EVIDÊNCIAS

SINOPSE

O objetivo principal do artigo é avaliar criticamente o causalismo, definido como uma interpretação absolutizada e reducionista da causalidade aplicada a políticas públicas. O causalismo afirma que decisões de políticas públicas requerem conhecimento sobre relações causais e que as evidências científicas devem explicar as causas dos problemas sociais. Porém, não contempla, por exemplo, a possibilidade de as variáveis componentes de uma explicação causal serem definidas com certo grau de imprecisão, tampouco serem sujeitas a diferentes nuances interpretativas. O artigo defende que a análise de políticas públicas necessita de conceitos de causalidade mais sintonizados às realidades humanas complexas e construídas em processos onde imperam formas específicas de racionalidade e de incerteza. O artigo conclui que o causalismo é conceitualmente estreito e inadequado à realidade da pesquisa social e das políticas públicas, o que nos leva à necessidade de ampliar o foco conceitual da causalidade, das teorias causais, das narrativas e das explicações causais em políticas públicas.

Palavras-chave: filosofia; epistemologia; causalidade; políticas públicas.

1 INTRODUÇÃO

O movimento das políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs) defende o uso das melhores evidências científicas disponíveis para subsidiar as decisões de políticas públicas. Embora portadoras de um longo antecedente histórico, as PPBEs nascem oficialmente nos anos 1990 no Reino Unido e logo prosperam também em outros países.

Ao longo de sua vida, esse movimento passa por aperfeiçoamentos importantes. Em particular, se esclarece o fato de que o uso de evidências científicas é relativo a certas situações concretas em que o trabalho de política é realizado (Parkhurst, 2022). Portanto, passa-se a reconhecer que o uso do conhecimento científico não pode ser tomado como uma recomendação absoluta para os agentes de política. Ademais, nos últimos trinta anos, há um enriquecimento do debate teórico e metodológico acerca da epistemologia das ciências sociais,⁴ fortemente renovado a partir de King, Keohane e Verba (1994).⁵ Esse debate afeta sobremaneira o modo como se faz pesquisa social e como se analisam políticas públicas, por meio de inferências causais em estudos quantitativos e qualitativos.

1 DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi37art8>

2. O autor agradece a Flavio Lyrio Carneiro e a Virginia Rocha da Silva, por suas atentas leituras e comentários à primeira versão do manuscrito. Naturalmente, eventuais falhas remanescentes na versão final do texto são de exclusiva responsabilidade do autor.

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); pesquisador colaborador no Programa de Pós-Graduação em Filosofia da Universidade de Brasília (UnB); e doutor em filosofia. *E-mail:* mauricio.saboya@ipea.gov.br.

4. Neste artigo, as expressões *ciências sociais*, *problemas sociais*, *processos sociais* e semelhantes referem-se ao social em sentido amplo. Abrangem assuntos humanos em geral, os quais são objetos das ciências sociais aplicadas, como a sociologia, economia, ciência política etc., bem como os objetos e os problemas de que tratam as políticas públicas.

5. Ver também Rezende (2017), que detecta uma pluralidade de lógicas inferenciais causais válidas na pesquisa contemporânea em ciência política. Agradeço a Virginia Rocha da Silva pela indicação de literatura suplementar sobre esse assunto.

A despeito do mencionado avanço, ainda persistem – nos meios acadêmicos, midiáticos e políticos –, os princípios de um modelo tradicional das PPBEs. Esse modelo reflete um antigo ideal de racionalização da política, por meio do uso do conhecimento científico baseado em uma noção de evidência científica de caráter observacional, empírico, quantitativo e exprimível em linguagem matemática. Enfim, o modelo tradicional das PPBEs é coerente com uma imagem positivista da ciência – imagem que põe em relevo os padrões epistemológicos e metodológicos das ciências naturais e, em particular, da física.

Neste texto, argumenta-se que o dito modelo tradicional assume certos conceitos e pressupostos, que acarretam uma interpretação absolutizada e reducionista da causalidade em políticas públicas. Tal interpretação, que será esclarecida nas seções seguintes, é o que se chama de *causalismo* neste artigo.

O objetivo geral deste trabalho é apresentar uma avaliação crítica do causalismo, definido no quadro de um modelo tradicional das PPBEs. Sob este objetivo geral, há dois objetivos específicos: i) fazer uma análise conceitual do causalismo, por meio da explicitação de seus fundamentos ontológicos e epistemológicos; e ii) avaliar a adequabilidade desses pressupostos à realidade das políticas públicas em geral, ou seja, à luz de uma imagem realista da natureza e dos propósitos das políticas públicas.

A argumentação se guiará pelo caminho descrito a seguir. Em primeiro lugar, faz-se uma análise conceitual do causalismo, incluindo a explicitação de seus principais pressupostos (seção 2). Em seguida, amplia-se o foco conceitual da causalidade, visando abarcar as especificidades das políticas públicas (seção 3). Nas considerações finais, mostra-se que o causalismo é conceitualmente estreito e inadequado à realidade da pesquisa social e das políticas públicas. Propõe-se, então, uma reflexão mais abrangente sobre o tema.

2 CAUSALISMO

2.1 Conceito

Causalidade e causalismo são conceitos evidentemente relacionados. Mas, ao passo que a causalidade pode ser definida como uma relação entre dois eventos,⁶ o causalismo é uma perspectiva e, ao mesmo tempo, uma atitude em relação à política pública.

Não há dúvida de que a descoberta das causas dos fenômenos é um dos principais desideratos da ciência, máxime das ciências aplicadas. Tampouco há dúvida de que, no campo da avaliação de políticas públicas, as explicações de natureza causal desempenham um papel muito importante. Porém, o causalismo pretende 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.

O causalismo acarreta, entre outras coisas, a afirmação de que pesquisas científicas podem explicar as causas dos problemas subjacentes às políticas públicas. Para isso, pressupõe-se que os

6. Ao longo de séculos de debate, as comunidades filosóficas e científicas ainda parecem estar longe do consenso sobre os fundamentos da causalidade. Há uma proliferação de teorias e sistemas de causalidade, sendo nenhum destes isento de contraexemplos nem de problemas. Sob diferentes sistemas causais, podemos dar tratamentos adequados a certos tipos de aplicações, mas não a outros. Dois conceitos de causalidade que terão especial importância neste artigo são os de causalidade como dependência contrafactual (Lewis, 1973; 2000) e causalidade como mecanismo (Glennan, 2009).

termos dos problemas sejam claros, individualizáveis e mensuráveis. Uma vez explicadas aquelas causas, elas podem ser manipuladas e debeladas.

Coerentemente com essas ideias, Prewitt, Schwandt e Straf (2012, p. 91, tradução nossa), em um documento que procura sistematizar a literatura sobre os principais métodos de pesquisa em ciências sociais, afirmam que o uso do conceito de causalidade feito em seu trabalho “é consistente com a recente literatura que descreve a causalidade em termos de contrafatuais, intervenções ou manipulação, e interpretações probabilísticas da causação”.⁷ Esta concepção de causalidade é ilustrativa do causalismo.

Quando os porta-vozes das PPBEs afirmam, por exemplo, que o objetivo principal da análise de políticas públicas é descobrir o que funciona, assume-se que há relações de causalidade, de um tipo muito peculiar, entre os processos sociais. A retórica oficial também afirma que as políticas públicas devem atacar “as causas e não os sintomas” (“*causes not symptoms*”) dos problemas sociais (United Kingdom, 1999, p. 15, tradução nossa). Para o cumprimento dessa prescrição, os agentes e os analistas de política teriam de contar com o conhecimento científico. Sem especificarem os limites da ciência, tampouco as diferenças entre as ciências naturais e sociais, os defensores do modelo tradicional das PPBEs afirmam que a ciência identifica problemas, mede sua magnitude e gravidade, bem como prediz o resultado (efeitos) de ações específicas em políticas públicas.⁸ Afirmações como essas sinalizam certos pressupostos implícitos sobre a causalidade – por exemplo, a possibilidade de identificação das causas dos fenômenos sociais, a sua mensurabilidade, previsibilidade e manipulabilidade. Esses pressupostos são “encapsulados” neste texto sob o termo causalismo.

Na condição de uma atitude e uma perspectiva específicas em relação às políticas públicas, o causalismo não se confunde com a análise ou a avaliação de políticas em geral, nem com formas específicas de avaliação, tais como as avaliações de impacto. Tais análises e avaliações podem ser ou não orientadas por princípios causalistas. Não obstante, o causalismo é uma opção, uma escolha ou posicionamento prático e teórico, da parte do analista ou do implementador da política. Esta decisão pode afetar substancialmente os métodos e os resultados das avaliações de política.

2.2 Método de análise

Mesmo que o conceito de causalidade não seja mais visto hoje em dia como algo inerente à natureza das coisas, ele não deixa de ser usado como um tipo de “ficção útil” para o avanço do conhecimento científico. Planck (1963, p. 73) defende que a lei da causalidade seria um princípio heurístico, uma espécie de bússola que ajuda o cientista a se orientar em meio a um emaranhado de ocorrências. Em geral, esse tipo de uso é feito não apenas por cientistas, mas também por analistas de políticas públicas. Em particular, os analistas que adotam uma atitude causalista com relação às políticas públicas tendem a seguir esse uso heurístico-instrumental do conceito de causalidade.

O problema é que o uso continuado e irrefletido de certos padrões de explicação causal acaba por se “fossilizar” em certos métodos e técnicas, com o desconhecimento das condições de adequação destes instrumentos aos objetos e problemas sob análise. Chega-se ao ponto de tais métodos e técnicas serem encarados como uma espécie de modelo exemplar e medida-padrão de qualidade das análises.

7. No original: “Our use here is consistent with the recent literature describing causality in terms of counterfactuals, interventions or manipulation, and probabilistic interpretations of causation”.

8. Por exemplo, ver Prewitt, Schwandt e Straf (2012, p. 7).

Neste artigo, propõe-se que um dos métodos para se fomentar uma reflexão crítica sobre o papel da causalidade nas políticas públicas, e sobre o causalismo em particular, é a utilização da epistemologia, da filosofia da ciência e da história da ciência. Com a ajuda dessas disciplinas, podemos ver com clareza que certos padrões de explicação causal foram baseados em uma ampla rede conceitual abstrata e se desenvolveram ao longo de um processo histórico. Assim, a visão sobre a causalidade em políticas públicas se enriquece com novas questões, e mesmo o uso dos instrumentos analíticos pode ser visto sob novas perspectivas.

A fim de apreciarmos o mencionado processo histórico, voltemos ao século XVII, quando começa a se desenvolver a mecânica clássica. Para fins didáticos, pode-se situar a origem da mecânica nos famosos experimentos do plano inclinado, realizados por Galileu Galilei em 1604, em Pisa, na Itália.

Galileu montou seus experimentos de modo a poder controlar as variáveis relevantes, tais como o espaço e o tempo percorridos por esferas em um plano inclinado, o ângulo de inclinação, bem como o peso das esferas. Assim, o italiano pôde analisar vários cenários, alterando os valores de uma variável de cada vez e mantendo constantes os valores de outras variáveis. Esses procedimentos dão origem a um método geral de explicação científica, os quais combinam quatro elementos: dedução lógica, análise matemática, uma teoria de fundo e experimentação controlada. Esse método se desenvolve até atingir um apogeu na obra de Isaac Newton (Cohen, 1988, p. 130).

2.3 Causalidade, contrafactualidade e sobre-determinação

O que se considera hoje como um dos arquétipos do modelo causalista não foi criado para identificar nem medir relações de causalidade. De fato, os experimentos de Galileu não lhe permitiram fazer inferências causais sobre o movimento dos corpos e, conseqüentemente, não o levaram a uma explicação adequada da mecânica celeste (Cohen, 1988, p. 158).

Ocorre que, ao se darem conta dos frutos gerados pelo tipo de explicação baseada no experimento de Galileu e nos desenvolvimentos subsequentes de Newton, os cientistas tomaram a estrutura desse experimento e passaram a usá-la heurísticamente como um modelo para novas descobertas, dando-lhe uma interpretação de causalidade.

Portanto, mesmo que suas raízes históricas há muito se tenham ocultado, vários modelos causais usados atualmente em políticas públicas são, em grande parte, inspirados nos experimentos de Galileu. A homologia entre esses experimentos e a estrutura de certos modelos é evidente. Nestes, procura-se identificar a suposta causa de um fenômeno, ao se exercitar uma possível variação desta, numa função do tipo $y = f(x_1, x_2, \dots, x_n)$. Nesse esquema, as causas são representadas pelas variáveis independentes (x_1, x_2, \dots, x_n) e o efeito pela variável dependente y . Quer dizer, verifica-se o que acontece à variável dependente, se há alteração de valor de alguma variável independente, *cæteris paribus*.

Essa estrutura geral de raciocínio dá sentido às hipóteses causais e aos modelos ou sistemas de equações estruturais, que são usuais hoje em dia nas ciências empíricas, inclusive em ciências sociais e em análises de políticas públicas. Por exemplo, uma das interpretações mais comuns em relação às equações estruturais é em termos de um enunciado do tipo: “Se $X_1 = x_1, X_2 = x_2, \dots, X_n = x_n$, então $Y = f(x_1, \dots, x_n)$ ” (Menzies e Beebe, 2020, p. 13, tradução nossa).⁹ Expresso dessa forma (condicional), o enunciado se diz contrafactual.

9. “If it were the case that $X_1 = x_1, X_2 = x_2, \dots, X_n = x_n$ then it would be the case that $Y = f(x_1, \dots, x_n)$.”

Portanto, com o conceito matemático de função, concebem-se relações causais baseadas na chamada dependência contrafactual, que é um conceito-chave para as chamadas *teorias contrafatuais da causalidade*. Estas têm como base a simples ideia de que, se a causa não tivesse ocorrido, então o efeito tampouco teria ocorrido. Apesar de sua popularidade, tais teorias enfrentam vários problemas de análise conceitual, entre os quais a *sobredeterminação* (Scriven, 2008).

A *sobredeterminação* ocorre quando o efeito tem mais de uma causa ou quando ocorre de mais de uma maneira. Em princípio, nada impede que mais de uma causa esteja presente ao mesmo tempo para a produção do efeito. O problema é que, pelo simples critério da contrafactualidade, não há como se identificarem as causas que *sobredeterminam* certo efeito – ou, pelo menos, isso pode ser muito difícil na prática.

Seja o seguinte exemplo de *sobredeterminação*. Visando matar o presidente de uma nação, dois atiradores (A e B) disparam, e ambos os projéteis atingem o corpo do presidente, que morre no atentado. Suponhamos que A atire primeiro e isto cause a morte do presidente. Mas, suponhamos também que B atire – digamos, meio segundo depois de A – e acerte em algum órgão vital do corpo do presidente, já mortalmente ferido pelo tiro de A. Diz-se que o efeito – a morte do presidente – é *sobredeterminado* pelos eventos tiro de A e tiro de B.¹⁰ Neste exemplo, é falso que, se A não tivesse atirado, então o presidente não teria morrido, pois este teria sido atingido pelo tiro mortal de B. Ou seja, o teste de causalidade contrafactual parece falhar neste caso.¹¹

2.4 Mecanicismo não contextual

O causalismo parece abraçar um mecanicismo causal. Em um sentido clássico, o mecanicismo concerne em geral a processos de interação limitados à matéria em movimento. Uma definição contemporânea desse tipo de causalidade é a seguinte: dois eventos estão causalmente relacionados se e somente se estão conectados por um sistema complexo que produz um comportamento “pela interação de algumas partes e de acordo com leis causais diretas” (Glennan, 2009, p. 285, tradução nossa).¹²

As leis causais diretas conectam os *relata* causais¹³ sempre da mesma forma, independentemente do contexto em que se dá a relação causal. Nas políticas públicas, uma visão causal-mecanicista acarreta que os mecanismos de transmissão que conectam uma intervenção de política aos seus efeitos sociais independem do contexto da implementação da política. É como se a interação entre os agentes da política e os outros atores sociais fosse perfeitamente análoga à interação entre as partes de um artefato mecânico complexo ou de um organismo vivo.

10. Tecnicamente, temos aqui um caso de *sobredeterminação* indireta ou *preempção*.

11. Essa análise pode ser refinada. Por exemplo, se for possível aumentar o grau de precisão da definição do efeito – a causa da morte do presidente foi o ferimento na cabeça ocasionado pelo tiro de A, no segundo s –, então, em tese, a *sobredeterminação* pode ser contornada e, com isso, pode desaparecer a objeção ao conceito de causalidade contrafactual. Entretanto, talvez o grau de precisão em que um evento pode ser expresso varie dentro de certos limites pragmáticos de relevância, utilidade, se não de inteligibilidade. Este interessante problema poderá ser tratado em outro trabalho.

12. “A mechanism underlying a behavior is a complex system which produces that behavior by the interaction of a number of parts according to direct causal laws.”

13. A expressão *relata* é usada para referir-se aos eventos, fatos ou tipos de eventos a que por sua vez referem-se os termos dos enunciados causais. Sobre esse assunto, ver Ehrling (1987).

2.5 Mensurabilidade e manipulabilidade causal

O mecanicismo, pressuposto tanto à análise dos problemas sociais quanto às intervenções de políticas públicas, implica que os eventos correspondentes podem ter suas causas conhecidas, manipuláveis e mensuráveis.

Completa-se assim o quadro fundamental dos pressupostos do causalismo. Para usar de uma metáfora, é como se o agente público atuasse como um operador ou reparador de uma máquina social, de tal forma que, manipulando as causas dos processos sociais, corrigiria o problema previamente diagnosticado. As decisões desse agente público seriam orientadas por evidências científicas, sob a forma das explicações de caráter causal-contrafactual, que seguem os padrões do experimento ideal de Galileu e dos modelos derivados deste.

3 CAUSALIDADE, ESPECIFICIDADES DO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Pressupostos ontológicos

Um dos pressupostos ontológicos adotados neste artigo é que os objetos das ciências sociais são, em última análise, fenômenos que derivam da capacidade de agência do ser humano. Somente essas ciências têm o ser humano agente como o seu objeto de estudo em última instância. Isto acarreta, entre outras coisas, a intencionalidade, o propósito e o livre-arbítrio inerentes àqueles fenômenos. Por sua vez, tais propriedades se conectam à capacidade humana de atribuir significado e valor às coisas.

Pressupomos também que há uma margem de incerteza radical¹⁴ inerente à liberdade das ações humanas e que as torna imensuráveis e imprevisíveis, ao menos no nível de análise individual. Alguns fenômenos humanos ligados à intencionalidade têm uma quantidade muito grande de variáveis, não redutíveis a leis deterministas nem mesmo probabilísticas. Pense-se, por exemplo, na decisão de um corretor vender um lote de ações na bolsa de valores, em um contexto de expectativas incertas sobre o preço desses papéis.

Isso não quer dizer, contudo, que não possamos falar de causas das ações humanas. Por exemplo, Davidson (2001) defende que as racionalizações das ações humanas são legítimas causas daquelas ações. Ele chama de racionalizações as razões primárias explicativas do porquê das ditas ações. Para Davidson, ações humanas intencionais (baseadas em crenças, inclinações, desejos, planejamentos etc.) podem ser sujeitas a generalizações, mas não sob a forma de leis naturais.

Além disso, o modo como o ser humano atribui sentido, significado ou valor a certos estados de coisas – agindo consequente e intencionalmente em relação a estes – parece ser, em última análise, indeterminado e imprevisível. A qualidade da ação intencional dependerá da forma como o sujeito entende, interpreta, significa e valora o objeto de sua ação, e essa forma varia incomensuravelmente entre indivíduos e grupos de indivíduos. Logo, embora seja possível inferir-se, de maneira crível, o efeito de diversas políticas públicas, o agente decisório da política não pode ter certeza *a priori* sobre o modo como um determinado público reagirá a uma política que busque induzir determinado comportamento.

14. Neste estudo, valho-me da distinção feita pelo economista Frank Knight, a fim de caracterizar o componente de incerteza radical das ações intencionais humanas. Knight (1921, p. 19-20) distingue o risco calculado e a incerteza propriamente dita. Ao passo que o risco se baseia em quantidades mensuráveis em um espaço amostral determinado, a incerteza não é quantificável. Além disso, o conceito de incerteza articula-se logicamente com os de indeterminação e imprevisibilidade.

Alguns podem crer que convenções, costumes, hábitos e racionalidade humanos tornam o mundo social causalmente determinado, em um sentido análogo ao mundo natural. Neste ponto, adotamos um *parti pris* antropológico. Supomos que a liberdade da ação humana confere aos fenômenos especificamente humanos uma margem de indeterminação e incerteza, que não é totalmente anulada pela racionalidade nem pelas convenções e hábitos do comportamento humano. Mesmo as convenções mudam com o tempo e não permitem às variáveis sociais convencionadas – por exemplo, produto interno bruto (PIB), classe social etc. – terem o mesmo grau de estabilidade de variáveis dos modelos das ciências naturais.

3.2 Especificidades epistemológicas

Nas ciências humanas e sociais aplicadas – cujos assuntos coincidem, em grande medida, com os das políticas públicas –, há certas especificidades sobre a forma do conhecimento, que são dignas de nota em nossa avaliação do causalismo. Em primeiro lugar, destaca-se que, nessas ciências, há explicações, tanto causais como não causais, que são úteis e de valor científico.

Sobre isso, Gusmão (2007) mostra que as descrições, explicações, generalizações e teorizações apresentam certas peculiaridades em ciências sociais. Por exemplo, nem toda generalização precisa ser orientada por uma teoria, mesmo quando se procura estabelecer uma relação causal. Além disso, uma explicação dos valores, das crenças e dos propósitos de personagens históricos reais pode basear-se em uma descrição circunstanciada.¹⁵ Ou seja, certas explicações podem basear-se em descrições; ou, por outra, certas descrições podem ter valor explicativo.

Ademais, certos métodos qualitativos usados pelas ciências sociais, como o rastreamento de processo (*process tracing*), são usados para se obterem inferências causais e seguem uma lógica geral distinta dos métodos quantitativos. Isso adiciona um elemento na avaliação da diversidade das formas de explicação (causal e não causal), que parecem ser específicas às ciências sociais.

Ainda em relação às referidas especificidades epistemológicas, destacamos o modo especial como são interpretadas as variáveis descritivas dos fenômenos sociais.

Tome-se o seguinte exemplo. Certas abordagens antropológicas ou sociológicas interpretam a fé religiosa apenas como um instrumento de poder, de controle social ou de socialização – ver, por exemplo, Johnson *et al.* (2000) e Knepper (2003). Entretanto, o conceito de fé pode ser aplicado de forma bem diversa; por exemplo, como um dom divino ou uma virtude que conduz a Deus. Esse sentido é compartilhado por muitos praticantes do judaísmo, do cristianismo e do islamismo. Na verdade, a interpretação teológica da fé é a que mais faz sentido para os públicos religiosos. Quer dizer, o indivíduo vai ao templo não com a intenção de socializar-se, mas para ter certa comunhão com Deus.

Ora, duas interpretações tão distintas produzirão descrições e explicações bastante diversas acerca das relações que a fé estabelece com outras variáveis. Por exemplo, se se observar empiricamente uma relação causal negativa entre a fé e a criminalidade em certo local e período, isso pode significar coisas radicalmente diferentes. Na interpretação da fé enquanto socialização, os nexos

15. Certos estudos históricos podem explicar por meio de descrições apropriadas. Por exemplo, Burke (1994) procura explicar certos aspectos da construção da imagem pública do rei Luís XIV. Esse autor apoia suas explanações em uma “descrição erudita, circunstanciada, de cenários sociais particulares e de esclarecimentos acerca dos valores, crenças e propósitos dos indivíduos reais que ali [na corte de Luís XIV] viveram e atuaram” (Gusmão, 2007, p. 243).

causais que vão da fé para a baixa criminalidade podem ser o sentimento de pertença dos indivíduos a um grupo coeso ou a vigilância moral desse grupo em relação aos comportamentos individuais. Na interpretação da fé como virtude sobrenatural, tais nexos incorporarão aspectos como a conversão religiosa dos indivíduos, a obediência a um credo religioso e – ainda que apenas em um nível teórico-especulativo – uma ação divina sobre o comportamento individual.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O causalismo tem certos pressupostos, prescrições e teses que acarretam uma visão por demais estreita e implausível da causalidade em políticas públicas. Ele acarreta *inter alia* a afirmação de que decisões de políticas públicas requerem conhecimento sobre relações causais, e que as evidências científicas devem explicar as causas dos problemas que as políticas públicas procuram resolver. Para se atingir esse objetivo, usam-se certos conceitos, modelos e técnicas, tais como os experimentos randomizados controlados e os modelos causais de equações estruturais. Além disso, pressupõe-se que as causas podem ser manipuladas pela política pública – tal como alguém que opera um mecanismo –, a fim de se produzirem os efeitos sociais desejados.

Que balanço podemos fazer do causalismo, dada a discussão das seções anteriores?

Em primeiro lugar, os problemas e os contraexemplos que fragilizam a infraestrutura conceitual do causalismo, longe de serem meras especulações filosóficas, são frequentes em nossa vida prática e na implementação das políticas públicas. Por exemplo, quando se elabora um “plano B” para determinado programa governamental, se está induzindo um caso de sobredeterminação causal. Da mesma forma, quando um comandante militar, em batalha, organiza uma segunda linha de defesa em seu exército, ele está buscando sobredeterminar o efeito desejado de sua política – conter o avanço do exército inimigo e derrotá-lo. Como vimos, a sobredeterminação é um dos principais problemas das teorias contrafatuais da causalidade, que sustentam o causalismo.

Em segundo lugar, para além do caráter probabilístico do comportamento das variáveis sociais – o que há muito é admitido pela corrente principal da macroeconomia, por exemplo –, o caráter incerto (no sentido de Knight, 1921) das ações humanas acarreta a violação sistemática dos pressupostos de certos modelos que procuram explicar causalmente aquelas variáveis. Se assim for, então os efeitos não se seguirão às suas causas, sequer probabilisticamente, como pressupõe grande parte daqueles modelos. Logo, outras abordagens filosóficas da causação, que sejam conceitualmente mais abrangentes do que as teorias contrafatuais e probabilísticas, poderiam orientar a construção de novos instrumentos analíticos para as políticas públicas.¹⁶

16. É claro que a abrangência de uma abordagem teórica da causalidade tem de ser conciliada sensatamente com o grau de precisão do conceito de causa adequado ao objeto de estudo sobre o qual se debruça o pesquisador. Em geral, neste assunto, abrangência e precisão vão em sentidos contrários. Quanto mais precisa for uma definição, mais restrito será o domínio de objetos, fenômenos e processos aos quais a definição se aplica, e vice-versa. Todavia, há contextos de pesquisa cujos objetos ou problemas demandam definições de causalidade bem precisas, idealmente formuladas em linguagem formal. Mas, há também aqueles contextos, mormente nas fases exploratórias e iniciais de novos objetos de estudo, em que o pesquisador avançará mais no conhecimento se partir de visões mais abrangentes sobre a causalidade, ainda que tais visões não permitam a elaboração de definições cartesianamente claras e distintas. De todo modo, a escolha de uma definição de causalidade pelo pesquisador não se deve pautar apenas por um critério “sintático”, quer dizer, não basta que a definição seja a mais clara e precisa possível. É preciso também que sejam levadas em consideração as propriedades “semânticas” da definição, as quais dizem respeito à correspondência à realidade específica sobre a qual a definição será aplicada. Agradeço ao colega Flavio Lyrio Carneiro pela motivação de fazer este esclarecimento.

Em terceiro lugar, para melhor apreciar a inadequação do causalismo às políticas públicas, temos de voltar os olhos para as especificidades do mundo social. Aqui, vemos que tanto a racionalidade humana quanto a incerteza envolvida nas ações livres e nas relações humanas são aspectos importantes do objeto das ciências sociais, por comparação às ciências naturais. Isso implica que existem diferenças significativas em relação à forma como as ciências explicam causalmente os fenômenos sob seu escopo. Ora, o causalismo tende a concentrar-se em certas características da causalidade presentes nas ciências naturais e, principalmente, na física newtoniana. Supõe-se uma analogia perfeita entre as relações causais no mundo natural e no mundo social. Pelo que vimos, tal analogia não é perfeita, nem entre os objetos das ciências naturais e sociais, tampouco entre os métodos desses campos científicos.

Em quarto lugar, outras especificidades do conhecimento social desautorizam o causalismo, porque este supõe que os *relata* causais nas análises de políticas públicas sejam sempre claros, mensuráveis e objetivos, preferencialmente passíveis de expressão em linguagem matemática. O causalismo não contempla a possibilidade de as variáveis componentes de uma explicação causal serem definidas com certo grau de imprecisão, tampouco serem sujeitas a diferentes nuances interpretativas. No entanto, nas ciências sociais e nas análises de políticas públicas, essa imprecisão parece ser mais a regra do que a exceção.

Portanto, no campo das políticas públicas, de suas análises e avaliações, precisamos de conceitos (no plural) de causalidade mais sintonizados às realidades humanas complexas, tal como caracterizamos antes. Tais realidades constituem o escopo das ciências sociais e não podem ser explicadas com base no estreito referencial analítico do causalismo.

Não temos condições de, nos limites deste artigo, oferecer uma alternativa ao paradigma causalista. Todavia, como sugestão para novas agendas de pesquisa, com prováveis consequências práticas importantes para a análise de políticas públicas, apresentam-se os seguintes tópicos.

- Ampliar o foco conceitual da causalidade, das teorias causais, das narrativas e das explicações causais em políticas públicas. Trata-se da adoção, pelo analista de políticas públicas, de uma atitude de abertura ao pluralismo causal, a fim de maximizar as possibilidades de ajuste da teoria causal com a complexidade da realidade social que se estuda.
- Buscar o ajuste da realidade estudada com uma boa abordagem teórica de fundo. Isto é, evitar uma postura ultraempirista, que se apoie apenas em modelos e técnicas estatísticas para a identificação e a mensuração de relações de causalidade.¹⁷
- Se preciso, voltar ao “senso comum científico”, em busca da construção de novas teorias e da identificação de relações causais. A expressão *senso comum científico* designa o plano onde operam a linguagem natural e a liberdade de imaginação e heurística do analista (cientista, pesquisador) (Phillips e Goodman, 2006). Ainda que esse senso comum não seja suficiente para prover inferências causais rigorosamente válidas, o cientista pode nele se apoiar para dar os primeiros passos na elaboração de novos conceitos, definições, modelos, teorias e explicações causais.

17. Desde longa data, vários autores – como Koopmans (1947) e, recentemente, Maziarz (2015) – têm alertado para o risco de interpretações meramente estatísticas das relações de causalidade do mundo real. Tais interpretações, advertem os autores, podem levar a sérios equívocos na ciência e nas políticas públicas.

- Manter, no estudo das relações causais, a atenção focada no domínio específico da realidade sob investigação e, particularmente, nos contextos de aplicação da política pública sob análise. Ou seja, ao mesmo tempo que o pesquisador abre o seu foco epistêmico para novas teorias da causalidade, ele contextualiza a aplicação dessas teorias ao seu objeto de estudo, aos seus problemas de pesquisa e às intervenções práticas das políticas.

REFERÊNCIAS

- BURKE, P. **A fabricação do rei**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.
- COHEN, B. I. **O nascimento de uma nova física**. 1. ed. Lisboa: Gradiva, 1988.
- DAVIDSON, D. Actions, reasons and causes. *In*: DAVIDSON, D. **Essays on actions and events**. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- EHRING, D. Causal relata. **Synthese**, v. 73, p. 319-328, 1987.
- GLENNAN, S. Mechanisms. *In*: BEEBEE, H.; HITCHCOCK, C.; MENZIES, P. (Ed.). **The Oxford handbook of causation**. cap. 15, p. 285-294. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- GUSMÃO, L. Um elogio do conhecimento de senso comum na investigação social. **Escritos**: Revista da Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, ano 1, n. 1, p. 237-258, 2007.
- JOHNSON, B. *et al.* The “invisible institution” and black youth crime: the church as an agency of local social control. **Journal of Youth and Adolescence**, v. 29, p. 479-498, 2000.
- KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. **Designing social inquiry**: scientific inference in qualitative research. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- KNEPPER, P. Faith, public policy, and the limits of social science. **Criminology and Public Policy**, v. 2, n. 2, p. 331-352, Mar. 2003.
- KNIGHT, F. **Risk, uncertainty and profit**. Boston; New York: Houghton Mifflin; Riverside Press, 1921.
- KOOPMANS, T. C. Measurement without theory. **The Review of Economics and Statistics**, v. 29, n. 3, p. 161-172, Aug. 1947.
- LEWIS, D. Causation. **Journal of Philosophy**, v. 70, n. 17, p. 556-567, 1973.
- _____. Postscripts to ‘Causation’. *In*: _____. **Philosophical papers**. Oxford: Oxford University Press, 1986. v. 2.
- _____. Causation as influence. **Journal of Philosophy**, v. 97, p. 182-197, 2000.
- MAZIARZ, M. A review of the Granger-causality fallacy. **The Journal of Philosophical Economics: reflections on economic and social issues**, v. 8, n. 2, p. 86-105, 2015.

- MENZIES, P.; BEEBEE, H. Counterfactual theories of causation. *In*: ZALTA, E. N. (Ed.). **The Stanford encyclopedia of philosophy**. Stanford: Metaphysics Research Lab/ Stanford University, Winter 2020. Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/win2020/entries/causation-counterfactual/>.
- PARKHURST, J. Improving evidence use in public policy. *In*: KOGA, N. *et al.* (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: Ipea, 2022. p. 13-32.
- PHILLIPS, C.; GOODMAN, K. Causal criteria and counterfactuals; nothing more (or less) than scientific common sense. **Emerging Themes in Epidemiology**, v. 3, 2006.
- PLANCK, M. Causality in nature. *In*: _____. **The philosophy of physics**. New York: The Norton Library, 1963 [1936].
- PREWITT, K.; SCHWANDT, T.; STRAF, M. (Ed.). **Using science as evidence in public policy**. Washington: The National Academies Press, 2012.
- REZENDE, F. O pluralismo inferencial na ciência política pós-KKV (2005-2015): argumento e evidências. **Revista Política Hoje**, v. 26, n. 1, p. 241-277, 2017.
- SCRIVEN, M. A summative evaluation of RCT methodology: & an alternative approach to causal research. **Journal of MultiDisciplinary Evaluation**, v. 5, n. 9, Mar. 2008.
- UNITED KINGDOM. Cabinet Office. **Modernising government white paper**. London: Centre for Management and Policy Studies, 1999. Disponível em: <https://ntouk.files.wordpress.com/2015/06/modgov.pdf>.
-

A LONGA JORNADA DA EVIDÊNCIA: A BATALHA CONTRA O ESCORBUTO¹

Antonio Lassance²

SINOPSE

Se uma evidência é de tal forma robusta e cercada de requisitos de autoridade científica, por que leva tanto tempo para que ela influencie uma política pública e promova mudanças no *status quo*? Que fatores ou circunstâncias dificultam que o Estado e o mercado adotem a evidência em suas práticas? Para encontrar respostas a esse que é um problema típico das mais diversas políticas públicas, selecionamos um caso clássico e significativo capaz de reunir as variáveis-chave de análise: o experimento de James Lind para a cura do escorbuto, no século XVIII. Submetemos o caso a tratamento pela metodologia de experimentos naturais em história. A principal conclusão é que a evidência, por si só, é um elemento importante, mas frágil diante de fatores político-institucionais adversos e quando a própria autoridade científica (ou “sistema perito”) é fonte de ambiguidades em sua aplicação. O custo e, mais ainda, a logística de implementação se mostram também elementos decisivos para uma solução viável e rápida.

Palavras-chave: políticas públicas baseadas em evidências; escorbuto; experimentos naturais em história; metodologia científica.

1 O PROBLEMA DE PESQUISA EM TORNO DO USO DA EVIDÊNCIA

O problema de pesquisa analisado neste artigo é: se uma evidência é de tal forma robusta e cercada de requisitos de autoridade – como especialização científica (ou seja, há uma comunidade de especialistas no assunto), validação e divulgação por um sistema perito³ bem estruturado (isto é, existe uma autoridade que regula e inspeciona a busca por evidências) – e autoridade (quando a evidência chega às mãos da alta administração), por que leva tanto tempo para que ela influencie uma política pública e promova mudanças no *status quo*? Dito de outra forma, que fatores ou circunstâncias dificultam que o Estado e o mercado adotem a evidência científica como base para suas regras de atuação?

Para encontrar respostas a esse que é um problema típico das mais diversas políticas públicas, selecionamos um caso significativo capaz de reunir as variáveis-chave de análise: o experimento de James Lind para a cura do escorbuto, no século XVIII. Em seguida, submetemos o caso a tratamento conforme a metodologia de experimentos naturais em história.

O escorbuto é causado pela insuficiência da chamada vitamina C no organismo humano, mas essa relação causal só se tornou plenamente conhecida a partir de 1928, quando essas propriedades antiescorbúlicas foram isoladas em laboratório. Em 1747, o experimento do médico escocês James Lind (1716-1794) era incapaz de obter conclusões a este nível de comprovação.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi37art9>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea).
E-mail: antonio.lassance@ipea.gov.br

3. Um sistema perito é a organização de uma comunidade epistêmica (científica) com base na *expertise* e em protocolos de validação de evidências para se chegar a conclusões e recomendações confiáveis (Giddens, 1990).

De todo modo, Lind verificou que marujos em um mesmo navio, sob as mesmas condições de alimentação, higiene e tempo de viagem, quando submetidos a diferentes tratamentos contra o escorbuto, tiveram como opção mais efetiva de cura o consumo de alimentos cítricos (limões e laranjas). O experimento de Lind é considerado o primeiro ensaio experimental clínico randomizado controlado (*randomized controlled trial* – RCT) (Cook, 2004; Bauer e Kirchner, 2020).

Lind sistematizou seu experimento e o publicou no livro *Um Tratado sobre o Escorbuto* (*A Treatise of the Scurvy* – Lind, 1753). No entanto, a evidência só foi adotada como regra 42 anos depois (1795) e, ainda assim, de modo restrito à marinha de guerra britânica. A marinha mercante não o faria a não ser depois de mais de um século, em 1865. A pergunta que paira é: por quê?

2 METODOLOGIA

Submetemos o caso à metodologia de experimento natural histórico de longa duração. Discutimos o problema (por que a evidência demorou tanto para ser adotada?) em duas arenas distintas, embora intimamente associadas: o Estado e o mercado. O Estado é representado pelo tratamento dado pela marinha de guerra britânica ao escorbuto, diante da evidência científica. O mercado é representado pela marinha mercante diante do mesmo problema.

O caso se presta à análise por permitir que sejam exploradas subperguntas de pesquisa sobre variáveis relevantes, listadas a seguir.

- A evidência era suficientemente robusta? Sim, não e por quê?
- Havia de fato um sistema perito bem estruturado e capaz de processar e validar os estudos, com evidências suficientemente robustas, e recomendá-los como cientificamente atestados, com um grau de confiança aceitável?
- A autoridade científica responsável pela evidência era suficientemente reconhecida e capaz de influenciar o sistema perito?
- A autoridade científica responsável pela evidência tinha acesso à alta administração responsável pela política pública?
- O sistema político dava autonomia suficiente e se mostrou capaz de validar tempestivamente a mudança de orientação, com base na nova evidência?
- O custo de implementação era razoável? Por que o Estado assumiu esse custo antes do mercado?

As perguntas são conjecturas sobre inúmeros elementos que podem nublar o cálculo de racionalidade de um ator ou, até mesmo, relativizar a racionalidade de uma escolha tida como totalmente irracional, como desprezar evidências. Como conjecturas, elas se prestam a confirmações ou a refutações, com base em evidências. Ao mesmo tempo, essas conjecturas testam se a escolha de ignorar a evidência se deveu não a uma falta de racionalidade (irracionalidade), mas a outra racionalidade motivada por fatores econômicos, políticos ou burocráticos. Aqui, o cálculo que leva à não adoção de uma decisão pode estar associado mais a conveniências do que a um cálculo de racionalidade estrito. Nesse caso, a racionalidade da evidência sofre a rejeição de uma “verdade inconveniente” –

do tipo a que deliberadamente os atores se recusam a dar crédito por afetar interesses poderosos ou hábitos arraigados.⁴

O caso do RCT de Lind, justamente por ser amplamente conhecido, oferece um grande conjunto de evidências muito bem documentadas sobre seus pontos fortes e fracos (Bauer e Kirchner, 2020; Pearl e Mackenzie, 2018; Cook, 2004). O RCT de Lind está de acordo com o escopo dos RCTs que se tornaram dominantes na atual segunda onda dos RCTs (Leão e Eyal, 2022), marcada por experimentos simples e pontuais, de baixo custo e supostamente capazes de produzir evidências robustas e de aplicação ampla. Portanto, o experimento realizado por Lind no século XVIII, embora muito antigo, reúne elementos suficientes que podem ser testados a respeito de questões muito atuais.

Um experimento natural, conforme Diamond e Robinson,

é um episódio histórico que fornece um ambiente controlado para testar hipóteses sobre os efeitos de diferentes instituições sociais, econômicas ou políticas. A característica básica de um experimento natural é que o pesquisador não controla a atribuição dos sujeitos a diferentes tratamentos, mas sim observa os efeitos dos diferentes tratamentos que foram atribuídos pela própria natureza (Diamond e Robinson, 2010, p. 1, tradução nossa).⁵

Embora a expressão experimento natural em história seja relativamente nova, e os casos reunidos por Diamond e Robinson tenham inaugurado uma seara de pesquisa que parece ainda pouco explorada, há uma gama razoável de estudos clássicos que podem ser considerados como experimentos naturais em história. Um exemplo está representado no célebre artigo de Paul David (David, 1985), intitulado *Clio e a economia do QWERTY* (*Clio and the economics of QWERTY*). O estudo analisa as razões pelas quais o teclado de padrão datilográfico QWERTY prevaleceu sobre outros modelos concorrentes, mesmo diante de suspeitas de que ele não era a disposição mais eficiente para as teclas das máquinas datilográficas. O QWERTY foi um dos padrões usados para evitar que ocorresse o problema mecânico de enganchamento de hastes de caracteres (letras, números e sinais) para a impressão em papel nas antigas máquinas de escrever manuais.

Ainda mais surpreendente foi a permanência desse padrão datilográfico mesmo com o advento dos computadores pessoais, quando os teclados podiam dispensar a preocupação com a movimentação de hastes de impressão. A pergunta de pesquisa de David era por que padrões ineficientes persistem e não são necessariamente substituídos por outros mais modernos e eficientes.

A resposta do artigo gerou a teoria da dependência de trajetória (*path dependence*), segundo a qual determinadas escolhas, quando se consolidam ao longo do tempo, tendem a gerar ganhos de eficiência e a fidelizar seus adeptos. Inclusive, fatores culturais (subjetivos, portanto), como as incertezas e os custos das mudanças de comportamento, eram vistos por David como variáveis objetivas e mesmo racionais para a persistência de uma boa dose de ineficiência, com a recusa a inovações.

4. A expressão *verdade inconveniente* se refere notoriamente ao livro e ao vídeo de Al Gore (Gore, 2006) sobre as dificuldades para as evidências sobre o aquecimento global serem aceitas e transformadas em medidas efetivas de redução das emissões de carbono. No entanto, Gore atribui o problema sobretudo ao fato de as evidências do assunto serem muito técnicas e restritas à comunidade de cientistas especializados no tema, e não ao fato de serem inconvenientes a determinados atores e organizações.

5. "A natural experiment is a historical episode that provides a controlled setting for testing hypotheses about the effects of different social, economic, or political institutions. The key feature of a natural experiment is that the researcher does not control the assignment of subjects to different treatments, but rather observes the effects of different treatments that were assigned by nature".

Essa tornou-se uma explicação lógica amplamente disseminada, com fundamento em um caso histórico, usada para elucidar situações-problema relevantes (Martin e Sunley, 2006; Pierson, 2011; Mahoney, 2000; Goldstone, 1998). O estudo de David mostrou como estudos de caso e pesquisas qualitativas podem não só testar teorias e controlar variáveis, mas também, como Goertz, Mahoney e Schensul propõem, ser capazes de produzir novas hipóteses teóricas com fundamentos empíricos bem estabelecidos (Goertz e Mahoney, 2012; Mahoney e Schensul, 2006).

Outro exemplo, *lato sensu*, que se encaixa como estudo com características de experimento natural é o de Allison sobre a crise dos mísseis de 1962, que opôs americanos e soviéticos, em Cuba, naquela que é considerada a situação mais grave de toda a Guerra Fria, quando o mundo esteve à beira de uma guerra atômica entre essas duas superpotências (Allison, 1971). O estudo toma a crise em questão como um caso em que é possível experimentar, analiticamente, o teste de teorias da decisão, suas motivações e possíveis consequências.

Em ambos os casos (do teclado QWERTY e da crise dos mísseis de 1962), os experimentos não são induzidos como se estivessem em laboratório, mas observados *a posteriori*, sem a interferência do observador, seja na escolha dos indivíduos observados, seja na sequência das decisões ou nos comportamentos repetidamente evidenciados por esses indivíduos. Dessa forma, com os devidos cuidados para que os problemas de viés possam ser isolados ou mitigados, as variáveis de análise estão minimamente sob controle para que se chegue a conclusões válidas sobre as perguntas de pesquisa. Experimentos naturais, seja como estudos de caso ou estudos comparativos, têm contribuído positivamente para responder a controvérsias que há muito tempo opõem ciências sociais e ciências naturais, as quais ainda antagonizam debates entre escolas subjetivistas e objetivistas e entre pesquisas qualitativa e quantitativa (Lee, 1989; Goertz e Mahoney, 2012).

3 DESCRIÇÃO DO CASO

3.1 O experimento de James Lind (1747)

Em 1747, Lind separou doze marujos acometidos com escorbuto a bordo do navio HMS Salisbury, todos sob mesmas condições de acomodação e dieta. Cada dupla fez a ingestão de diferentes substâncias: cidra, para uma dupla; um destilado do ácido sulfúrico, para outra; vinagre, para a dupla seguinte; água do mar; uma espécie de elixir; e, para um último par, laranjas e limões. Então, *ceteris paribus*, a única diferença entre os tripulantes adoentados foi a do tratamento a que foram submetidos.

Lind descreveu que os resultados mais benéficos e rápidos foram percebidos na dupla que fez uso de laranjas e limões. Os demais grupos não apresentaram qualquer melhora significativa, tendo a maioria experimentado piora.

3.2 Contextualização

3.2.1 Questão de segurança nacional

Lind dedicou seu estudo a George Anson, chefe do Almirantado britânico (First Lord of the Admiralty) desde 1751. Anson protagonizou, em 1741, uma viagem com seis navios drasticamente dizimados pelo escorbuto. Da tripulação de mais de 2 mil marinheiros, menos de duzentos retornaram (Guthrie e Meiklejohn, 1953; Watt, 1998). O caso repercutiu fortemente e demonstrou o risco da doença para a segurança nacional, em um momento crítico da ascensão britânica. Tratar o

escorbuto ou ao menos mitigar sua mortandade se tornou uma prioridade para a marinha de guerra do Reino da Grã-Bretanha. Logo, a motivação do estudo não foi a saúde dos pacientes, mas o risco à defesa nacional.

3.2.2 Uma doença principalmente de marujos

O escorbuto era mais frequente e mais mortal entre marujos do que entre oficiais, que em geral tinham uma dieta diferenciada. Aos marujos, restava o confinamento e uma dieta pobre em vitamina C (Bowden-Dan, 2004; Carpenter, 1988; De Léry, 1972). Tal era a principal razão, conforme Lind percebia, pela qual a doença estava restrita ao homem comum.

4 DISCUSSÃO

4.1 A evidência era suficientemente robusta? Sim? Não? Por quê?

A dificuldade de Lind de estabelecer uma relação causal (teoria) sobre a doença tornou sua conclusão precária, repleta de dúvidas. Portanto, a evidência era frágil não pelo experimento em si, mas pela ausência de uma teoria causal mais robusta (Martini, 2004). Em seu tratado de 450 páginas, Lind dedicou apenas quatro a descrever o experimento e explorar seus resultados.

Lind identificou as evidências dos sintomas e mesmo da cura, mas não a causa do escorbuto. Apenas entre 1928 e 1932 a ciência desenvolveu uma teoria sobre o que hoje se conhece como vitamina C e foi possível isolar essa substância em laboratório (Harris, 1953). A partir da década de 1930, a vitamina C passou a ser denominada ácido ascórbico, ou seja, um ácido antiescorbúutico (Manela-Azulay *et al.*, 2003).

4.2 Havia um sistema perito bem estruturado e capaz de processar e validar os estudos?

O sistema perito da época de Lind era composto principalmente pelas faculdades de medicina, tendo à frente a Faculdade Real de Medicina de Edimburgo,⁶ na Escócia, e pela Sociedade Real,⁷ uma espécie de academia de ciências. O método científico predominante era o empiricista indutivista, e a principal teoria da medicina era a dos miasmas, de Hipócrates (Cairus e Ribeiro, 2005). Se supunha que as doenças eram causadas pela insalubridade ou pela putrefação – da água, do ar, dos alimentos, das pessoas.

O principal nome tanto da Faculdade Real de Medicina de Edimburgo quanto da Sociedade Real de então era John Pringle (1707-1782), cuja influência na comunidade médica e científica transbordava para a política e seu setor militar (Weidenhammer, 2016; Bowden-Dan, 2004). Pringle reforçava a teoria de que o escorbuto era resultado de uma putrefação gradualmente acumulada (Harrison, 2013; Pringle, 1776).

Pringle recomendava como remédio o malte de um médico irlandês, David MacBride (Lunney, 2009), em detrimento do suco de limão sugerido por Lind. MacBride produzia um extrato concentrado e vendido na forma líquida ou em pó, supostamente antiescorbútico, mas que não provia vitamina C. Sem qualquer experimento controlado, a fama do malte foi propalada graças à segunda expedição do capitão James Cook (1772-1775), que atribuiu ao produto efeitos contra o escorbuto. Todavia, os navios de Cook se valeram de uma logística que garantia alimentos frescos

6. Royal College of Physicians of Edinburgh.

7. Royal Society.

ao longo de todo o trajeto (Bowden-Dan, 2004; Stubbs, 2003; Watt, 1998; Harris, 1953; Guthrie e Meiklejohn, 1953). O malte se valeu de uma típica situação de correlação sem causalidade.

O malte era uma solução em busca de um problema e se ajustava mais coerentemente à teoria dos miasmas. Ao ser um composto que não se degradava facilmente, cumpriria os requisitos de ser um alimento que não causaria doenças. Pringle reproduziu os depoimentos de Cook em uma mensagem à Sociedade Real, favorecendo sua disseminação por toda a Marinha, com o beneplácito do Almirantado (Tröhler, 1978, p. 161-162).

Em suma, o sistema perito tinha um arcabouço científico ainda bastante rudimentar, baseado larga e ostensivamente no método empiricista de tentativa e erro, sem qualquer aparato mínimo para lidar com problemas de viés, de forma a evitar que as conclusões fossem geradas com base em suposições, e não pela comprovação de evidências. Isso não apenas dificultou o amparo da evidência por um sistema perito mais bem equipado, mas também disseminou práticas médicas anticientíficas que aumentaram o grau de confusão sobre como interpretar tais evidências. O chefe do sistema perito da época contribuiu para o atraso no uso da melhor evidência, situação que perdurou até 1778, quando Pringle renunciou a seu cargo e foi substituído na Sociedade Real.

4.3 A autoridade científica responsável pela evidência era suficientemente reconhecida e capaz de influenciar o sistema perito?

James Lind teve sua formação médica seguindo o caminho tradicionalmente trilhado para ser reconhecido pela comunidade médica e pelo Estado como alguém com as credenciais necessárias para exercer a profissão (Dunn, 1997; Meiklejohn, 1954). Foi aceito como médico na marinha de guerra, em navios importantes da esquadra, quando a Marinha já era a força decisiva do poderio do Império Britânico. Seu estudo de 1753 teve reedições em 1757 e 1772, além de traduções para o francês (1756 e 1783), o italiano (1766) e o alemão (1775) (Milne, 2012; Tröhler, 1978; 2006).

4.4 A autoridade científica responsável pela evidência tinha acesso à alta administração responsável pela política pública?

Lind foi médico-chefe do Hospital Real Haslar, em 1758, o principal hospital da Marinha (Milne, 2012; Guthrie e Meiklejohn, 1953), o que lhe conferia uma posição privilegiada perante o aparato estatal militar da Marinha britânica.

4.5 O sistema político dava autonomia suficiente e se mostrou capaz de validar tempestivamente a mudança de orientação, com base na nova evidência?

Na verdade, o sistema político esteve completamente ausente da discussão do problema ao longo de todo o século XVIII. Não havia, à época, uma política de saúde pública. O escorbuto era considerado um problema especificamente da órbita militar, que tinha total autonomia para agir.

Só em 1804 foram instituídos regulamentos para obrigar toda a marinha de guerra britânica a tornar regra geral de seus navios o suprimento de uma ração básica de suco de limão natural. A decisão deu-se durante as guerras napoleônicas e pouco antes das tentativas de bloqueio comercial de Napoleão. No Hospital Real Haslar, depois de 1.457 casos registrados em 1780, o escorbuto já não vitimava mais ninguém em 1806 (Harris, 1953, p. 51). Portanto, a decisão foi fruto de uma urgência militar, sem passar pelo Parlamento.

Sem o voto dos mais pobres e das mulheres, o sistema político não era minimamente representativo da maioria da população britânica. Apenas situações cataclísmicas de riscos à própria elite política e econômica serviam de motivo para agir.

4.6 O custo de implementação de uma solução que fizesse jus à evidência era razoável para ser assumido pelo Estado e pelo mercado?

Desde o experimento de 1747, o custo dos insumos e a logística de entrega dos mantimentos eram preocupações cruciais. A complexidade de se replicarem os resultados do experimento se somou à dificuldade de se preservarem os alimentos.

O custo e a logística de implementação foram também decisivos para que se optasse por garantir o fornecimento de alimentos cítricos a partir do Caribe (Gratzer, 2005, p. 32). Posteriormente, o surgimento de uma espécie de soda limonada capaz de preservar o suco de limão, o Rose's Lime Juice Cordial (Stankus, 2019), pôde garantir a logística de entrega em larga escala, a um custo unitário módico, e tornou possível estender a obrigação de uso de cítricos aos navios comerciais.

5 CONCLUSÃO

A evidência mais extraordinária é, em geral, difícil de se enxergar – portanto, pouco evidente. As causas do escorbuto eram invisíveis a olho nu. O que se podia verificar eram os sintomas – consequências. A causa do escorbuto só foi plenamente conhecida com a descoberta do ácido ascórbico, na década de 1930. Lind apenas tornou possível controlar a observação a respeito dos tratamentos.

Teoria e método são essenciais para controlar experimentos de forma a extrair e interpretar a evidência. O circuito teoria-método-evidência constitui o componente científico da construção de uma política pública. No entanto, esse circuito é necessário, mas não suficiente para conceber e, menos ainda, para implementar tal política. A evidência, por si só, é um elemento importante, mas frágil diante de fatores político-institucionais adversos, ainda mais se houver paradigmas científicos e hábitos da comunidade de especialistas (comunidade epistêmica) que não prezam por respeitar evidências a experimentos mais bem controlados. O custo e, mais ainda, a logística de implementação se mostram também elementos decisivos para uma solução viável.

Uma comunidade epistêmica ampla e com abordagens e testes variados é essencial para replicar ou falsear experimentos. Ao mesmo tempo, um sistema perito ordenado, orientado por protocolos científicos bem definidos e abertos ao escrutínio público é mais apto a encontrar soluções mais efetivas do que um sistema baseado meramente em uma hierarquia de autoridades. Na época de Lind, o sistema perito científico mais importante era dominado por um “czar” tecnocrático (John Pringle) com uma visão de ciência que representa um entrave ao melhor uso da evidência. Nem mesmo o empirismo arraigado da época de Lind favoreceu uma solução mais aberta, pragmática e efetiva. Não foi por falta de evidências, mas pela ausência de um sistema perito mais bem estruturado e com um arcabouço científico renovado.

Esquemas obsoletos muitas vezes se mostram mais práticos e familiares do que inovações que podem até ser mais precisas, mas nem sempre são tão eficientes, dado seu alto custo de implantação e uma complexidade logística considerável. A evidência se debate contra uma dependência da trajetória, em que ineficiências sobrevivem com alguma vantagem diante do alto custo de implementação e das dificuldades logísticas da inovação.

Parte significativa da literatura de políticas públicas atribui a ineficiência e a inefetividade de políticas públicas, quando não são baseadas em evidências, por exemplo, a problemas de coordenação e implementação (Pressman e Wildavsky, 1973). Tais problemas seriam decorrentes da profusão e da diversidade de grupos de interesse com expectativas contraditórias, debatidas em múltiplas arenas decisórias, o que, supostamente, torna os processos mais demorados, repletos de gargalos e contramarchas.

O que se vê no caso do experimento de Lind diante do desafio de erradicar o escorbuto é, ao contrário, um reino unitário. Não havia problemas de governança e coordenação típicos da profusão de hierarquias em regimes federalistas e democráticos, e nem uma grande batalha de grupos de interesse se digladiando em um ambiente pluralista. Contrariamente, o grande problema era a ausência completa de instituições democráticas ou de qualquer mecanismo de participação e controle social. O Estado mínimo era extremamente coeso e tinha uma governança hierarquizada muito bem definida. Porém, não havia políticas sociais e a saúde pública estava submetida às contingências da disciplina militar. Fatores dessa natureza impedem que a evidência prospere a ponto de orientar políticas públicas, a não ser por uma razão de Estado – conceito que, à época da formação dos Estados nacionais, afirmou-se para consagrar tão somente o que era estritamente necessário à defesa da soberania.

Por isso, Estado e mercado relegaram, o quanto puderam, qualquer atenção à cura do escorbuto. A condição marginal dos marujos tornava suas doenças igualmente marginalizadas. O Estado foi inimigo da evidência até que questões de Estado se interpuseram. Do lado da marinha mercante, respeitar a evidência só se tornou uma obrigação quando surgiu um produto capaz de fazer da solução um negócio com uma logística em larga escala. A criação do Rose's Limey Juice Cordial explica seu uso na marinha mercante mais que as questões de saúde pública.

O escorbuto é uma doença milenar. O mais surpreendente não é que sua cura tenha chegado tão tarde, mas sim que tenha demorado tanto a tornar-se uma preocupação do Estado e do mercado.

REFERÊNCIAS

- ALISSON, Graham Tillet. **Essence of decision**: explaining the Cuban missile crisis. Boston: Little, Brown and Company, 1971.
- BAUER, Mark S.; KIRCHNER, JoAnn. Implementation science: what is it and why should I care? **Psychiatry Research**, v. 283, p. 112376, 2020.
- BOWDEN-DAN, Jane. Diet, dirt and discipline: medical developments in Nelson's Navy – Dr John Snipe's contribution. **The Mariner's Mirror**, v. 90, n. 3, p. 260-272, 2004. Disponível em: <http://doi.org/10.1080/00253359.2004.10656904>.
- CAIRUS, Henrique F.; RIBEIRO JR, Wilson A. **Textos hipocráticos**: o doente, o médico e a doença. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/9n2wg/pdf/cairus-9788575413753-07.pdf>.
- CARPENTER, Kenneth J. **The history of scurvy and vitamin C**. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1988.

- COOK, Gordon C. Scurvy in the British Mercantile Marine in the 19th century, and the contribution of the Seamen's Hospital Society. **Postgraduate Medical Journal**, v. 80, n. 942, p. 224-229, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1136/pgmj.2003.011122>.
- DAVID, Paul A. Clio and the economics of QWERTY. **American Economic Review**, v. 75, n. 2, p. 332-337, 1985.
- DE LÉRY, Jean. **Histoire d'un voyage fait en la terre de Brésil**. Genève: Librairie Droz, 1972.
- DIAMOND, Jared; ROBINSON, James A. (Ed.). **Natural experiments of history**. Cambridge, United States: Harvard University Press, 2010.
- DUNN, Peter. James Lind (1716-94) of Edinburgh and the treatment of scurvy. **Archives of Disease in Childhood-Fetal and Neonatal**, v. 76, n. 1, p. F64-F65, 1997.
- GOERTZ, Gary; MAHONEY, James. **A tale of two cultures: qualitative and quantitative research in the social sciences**. Princeton: Princeton University Press, 2012.
- GOLDSTONE, Jack A. Initial conditions, general laws, path dependence, and explanation in historical sociology. **American Journal of Sociology**, v. 104, n. 3, p. 829-845, 1998.
- GORE, Al. **An inconvenient truth: the planetary emergency of global warming and what we can do about it**. Emmaus: Rodale Press, 2006.
- GRATZER, Walter. **Terrors of the table: the curious history of nutrition**. New York: Oxford University Press, 2005.
- GUTHRIE, Douglas; MEIKLEJOHN, A. P. James Lind and some of his contemporaries. Lecturer in History of Medicine. In: STEWART, C. P.; GUTHRIE, Douglas (Ed.). **Lind's treatise on scurvy: a bicentenary volume containing a reprint of the first edition of a treatise of the scurvy by James Lind, MD, with additional notes**. Edinburgh: University of Edinburgh, 1953. p. 387-413. Disponível em: https://archive.org/stream/in.ernet.dli.2015.115036/2015.115036.Linds-Treatise-Of-Scurvy_djvu.txt.
- HAMILTON, D. Sir John Pringle (1707-1782): military physician and hygienist. **Revue Internationale des Services de Santé des Armées de Terre, de Mer et de l'Air**, v. 38, p. 497-498, 1965. Disponível em: <https://doi.org/10.1001/jama.1964.03070220055019>.
- HARRIS, Leslie J. Scurvy in retrospect. **Nature**, v. 172, p. 50-52, 1953. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/172050a0.pdf>.
- HARRISON, Mark. Scurvy on sea and land: political economy and natural history, c. 1780-c. 1850. **Journal for Maritime Research**, v. 15, n. 1, p. 7-25, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/21533369.2013.783167>.
- LEÃO, Luciana de Souza; EYAL, Gil. Em busca do padrão-ouro? O percurso histórico do uso de experimentos na avaliação de políticas sociais. In: KOGA, Natália M. *et al.* **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: Ipea, 2022. p. 285-310. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11121/1/Políticas_publicas_e_usos.pdf#page=286.
- LEE, Allen. Case studies as natural experiments. **Human Relations**, v. 42, n. 2, p. 117-137, 1989. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/001872678904200202>.

LIND, James. **A treatise of the scurvy in three parts**: containing an inquiry into the nature, causes, and cure, of that disease – together with a critical and chronological view of what has been published on the subject. Edinburgh: A. Kincaid & A. Donaldson, 1753. Disponível em: <https://www.jameslindlibrary.org/lind-j-1753/>.

_____. **A treatise of the scurvy in three parts**: containing an inquiry into the nature, causes, and cure, of that disease – together with a critical and chronological view of what has been published on the subject. 3rd ed. Edinburgh: A. Kincaid and A. Donaldson, 1772. Disponível em: <https://archive.org/details/treatiseonscurvy1772lind/page/n19/mode/2up>.

LUNNEY, Linde. **MacBride, David**. In: DICTIONARY of Irish biography. Dublin: Royal Irish Academy, 2009. Disponível em: <https://www.dib.ie/biography/macbride-david-a5106>.

MAHONEY, James. Path dependence in historical sociology. **Theory and Society**, v. 29, n. 4, p. 507-548, 2000.

MAHONEY, James; SCHENSUL, Daniel. Historical context and path dependence. In: GOODIN, Robert; TILLY, Charles (Ed.). **The Oxford Handbook of contextual political analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

MANELA-AZULAY, Mônica *et al.* Vitamina C. **Anais Brasileiros de Dermatologia**, v. 78, p. 265-272, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0365-05962003000300002>.

MARTIN, Ron; SUNLEY, Peter. Path dependence and regional economic evolution. **Journal of Economic Geography**, v. 6, n. 4, p. 395-437, 2006.

MARTINI, Eric. Treatment for scurvy not discovered by Lind. **The Lancet**, v. 364, n. 9452, p. 2180, 2004.

MEIKLEJOHN, Arnold Peter. The curious obscurity of Dr. James Lind. **Journal of the History of Medicine and Allied Sciences**, p. 304-310, 1954.

MILNE, Iain. Who was James Lind, and what exactly did he achieve? **Journal of the Royal Society of Medicine**, v. 105, n. 12, p. 503-508, 2012. Disponível em: <https://www.jameslindlibrary.org/articles/who-was-james-lind-and-what-exactly-did-he-achieve/>.

PEARL, Judea; MACKENZIE, Dana. **The book of why**: the new science of cause and effect. New York: Basic Books, 2018.

PIERSON, Paul. **Politics in time**: history, institutions, and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2011.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

PRINGLE, Jonathan. **A discourse upon some late improvements of the means for preserving the health of mariners**. London: Royal Society, 1776.

STANKUS, Tony. Reviews of science for science librarians: nutritional epidemiology. **Science and Technology Libraries**, v. 38, n. 4, p. 360-371, 2019.

STEWART, C. P.; GUTHRIE, Douglas (Ed.). **Lind's treatise on scurvy**: a bicentenary volume containing a reprint of the first edition of A Treatise of the Scurvy by James Lind, MD, with additional notes. Edinburgh: University of Edinburgh, 1953. Disponível em: https://archive.org/stream/in.ernet.dli.2015.115036/2015.115036.Linds-Treatise-Of-Scurvy_djvu.txt.

STUBBS, Brett J. Captain Cook's beer: the antiscorbutic use of malt and beer in late 18th century sea voyages. **Asia Pacific Journal of Clinical Nutrition**, v. 12, n. 2, p. 129-137, 2003. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/12810402/>.

TRÖHLER, Ulrich. **Quantification in British Medicine and Surgery 1750-1830, with special reference to its introduction into therapeutics**. 1978. Dissertation (Doctoral Degree) – University College London, London, 1978.

_____. Lind and scurvy: 1747 to 1795. **Journal of the Royal Society of Medicine**, v. 98, n. 11, p. 519-522, Nov. 2005. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1276007/>.

WATT, James K. B. E. The medical bequest of disaster at sea: Commodore Anson's circumnavigation 1740-44. **Journal of the Royal College of Physicians of London**, v. 32, n. 6, p. 572, 1998.

WEIDENHAMMER, Erich. Patronage and enlightened medicine in the eighteenth-century British military: the rise and fall of Dr John Pringle, 1707-1782. **Social History of Medicine**, v. 29, n. 1, p. 21-43, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/shm/hkv065>.

SINOPSE

O artigo faz uma apresentação introdutória da inferência causal e sua importância para a avaliação de políticas públicas, destacando sua importância para compreender se uma intervenção desencadeia efeitos que não ocorreriam na ausência dela. Em contraste com a inferência estatística, que busca estimar parâmetros e extrapolá-los para a população, a inferência causal visa determinar se o parâmetro estimado reflete a relação de causa e efeito que se deseja analisar. O artigo apresenta o conceito de contrafactual como uma ferramenta crucial para abordar questões causais e chama a atenção para a inadequação de comparações intuitivas do tipo antes *versus* depois e afetados *versus* não afetados no exame de questões de natureza causal. O texto destaca a importância não apenas de dados e procedimentos estatísticos, mas também de hipóteses nem sempre empiricamente testáveis. O objetivo final é promover a compreensão de inferências causais válidas e identificar abordagens malsucedidas.

Palavras-chave: inferência causal; avaliação de políticas públicas; contrafactual.

1 INTRODUÇÃO

Qual é o efeito de uma política pública? Essa pergunta, aparentemente simples, pode ter diferentes interpretações. Uma delas envolve a ideia de causalidade: a intervenção desencadeia um ou mais efeitos que poderiam não ocorrer na ausência dela. Responder a perguntas com essa interpretação – fundamentais quando se tem por objetivo produzir evidências úteis para informar políticas públicas – é o objetivo fundamental da inferência causal.

Note-se que se trata de um exercício de natureza bastante distinta, embora complementar, da inferência estatística. Nesta, o objetivo é obter uma estimativa de um parâmetro – uma correlação entre duas variáveis, por exemplo – e extrapolá-la para a população de interesse. No caso da inferência causal, o objetivo é determinar se o parâmetro estimado mede a relação de causa e efeito que se deseja analisar. Para isso, como será discutido ao longo deste artigo, faz-se necessário não apenas o uso de dados e procedimentos estatísticos, mas também de hipóteses, que nem sempre podem ser testadas empiricamente, sobre a questão causal que se deseja responder.

O propósito deste artigo é apresentar, de maneira bastante introdutória e intuitiva, o campo da inferência causal e a ideia de contrafactual, uma ferramenta conceitual poderosa e útil para pensar em questões de natureza causal. O objetivo aqui é provocar a leitora ou o leitor a pensar sobre a

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi37art10>

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); e doutor em economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).
E-mail: flavio.carneiro@ipea.gov.br.

forma com que pensa sobre perguntas causais, para tornar-se capaz de compreender o que é uma inferência causal válida – e, não menos importante, identificar tentativas malsucedidas.³

2 PERGUNTAS CAUSAIS E A IDEIA DE CONTRAFCTUAL

Embora raciocinar sobre perguntas de natureza causal faça parte do dia a dia de qualquer ser humano, as heurísticas e comparações intuitivas que geralmente utilizamos para tentar responder a essas perguntas são frequentemente incapazes de levar a uma inferência causal válida. O erro mais comum é associar imediatamente correlação e causalidade, a ponto de a expressão “correlação não significa causalidade” ter se tornado lugar-comum. Não, o consumo de chocolate *per capita* não aumenta a probabilidade de um país ter cientistas premiados com o Nobel; tampouco o sol nasce por causa do canto do galo. É surpreendentemente elevada, contudo, a quantidade de vezes em que utilizamos intuitivamente comparações tão inválidas quanto esses exemplos caricatos para pensar sobre questões de natureza causal – levando, evidentemente, a respostas inválidas.

Um exemplo simples de pergunta causal nos permite identificar claramente essas comparações intuitivas e a razão pelas quais elas podem ser incapazes de levar a uma resposta adequada. Suponha que desejamos estimar o efeito causal de um aumento no número de policiais sobre a atividade criminal; dito de outra forma, queremos responder à seguinte pergunta: quanto mais policiais, menor a criminalidade? Ou ocorre o contrário?

Suponha ainda que temos uma base de dados para uma amostra de regiões – digamos, todos os municípios de um determinado Estado – e, para cada região, alguma medida de criminalidade em dois períodos (abril e maio), bem como o número de policiais em atividade em cada período. Além disso, suponha que em algumas regiões o número de policiais foi aumentado em maio, enquanto nas outras esse número se manteve constante nos dois meses.

A partir desses dados, podemos tentar estimar o efeito do aumento no efetivo policial sobre a criminalidade (uma correlação). Em geral, pensamos intuitivamente em duas possibilidades “ingênuas”. A primeira consiste em comparar a criminalidade média em abril e em maio nas regiões que tiveram seu efetivo policial aumentado – isto é, comparar os resultados observados antes e depois da intervenção. A segunda seria comparar a criminalidade média em maio das regiões que sofreram a intervenção com a das regiões cujo efetivo policial se manteve constante. Essas comparações são capazes de responder à pergunta causal?

Suponha que o resultado da primeira comparação (antes *versus* depois) indique uma relação inversa entre as grandezas comparadas: após o aumento do efetivo policial, as regiões passam a ter, em média, criminalidade menor. Contudo, isso não necessariamente significa que encontramos um efeito causal negativo (mais polícia causa menos crime), uma vez que a correlação observada pode ser decorrente do efeito de outras variáveis não incluídas na análise. Por exemplo, se a criminalidade for inversamente correlacionada com o nível de emprego e se este tivesse aumentado entre abril

3. Pelo escopo e tamanho limitados, este artigo não aborda uma série de pontos que serão tratados em versão ampliada (Carneiro, 2024). Por exemplo, a discussão sobre o conceito de causalidade, que aqui limita-se ao sentido contrafactual. Aqui se trata apenas da inferência causal como uma solução particular para o problema maior (e mais antigo) da causalidade; como colocado por Holland (1986), trata-se de identificar efeitos de causas, e não causas de efeitos. Além disso, não se discute a controvérsia, ainda ativa, sobre a importância de modelos estruturais para inferência causal, que remonta a Koopmans (1947). Por fim, não são abordados métodos para dados qualitativos – a esse respeito ver, por exemplo, King, Keohane e Verba (1994).

e maio, observaríamos uma queda na criminalidade mesmo se o aumento no efetivo policial não tivesse nenhum efeito causal.

Agora suponha que encontramos um efeito positivo na segunda comparação: regiões nas quais o número de policiais aumentou apresentaram maior criminalidade média em maio do que aquelas em que o efetivo permaneceu constante. Novamente, isso não necessariamente significa que encontramos um efeito causal (desta vez positivo: quanto mais polícia, mais crime). É possível que as autoridades tenham optado por reforçar o policiamento das regiões em que a criminalidade já era maior, ou que já estava em tendência de alta. Nesse caso, a causalidade atuaria no sentido contrário: quanto mais crime, mais polícia; a correlação observada, contudo, é a mesma, independentemente da direção do efeito causal.

Problemas como esses – a existência de viés de variável omitida, na primeira comparação ingênua, e de causalidade reversa, na segunda⁴ – fazem com que muitas das respostas intuitivas a questões de natureza causal sejam incapazes de levar a uma inferência causal válida. Não obstante, nos deparamos com a utilização de comparações desse tipo a todo momento; uma simples consulta ao noticiário revela a frequência de sua utilização para tentar – sem sucesso, obviamente – elucidar o efeito causal de políticas públicas, tanto ao comparar a situação antes e depois da implementação de determinada política, quanto ao comparar unidades afetadas por uma política com as não afetadas.

A razão pela qual essas comparações intuitivas são inadequadas para responder perguntas de natureza causal pode ser consubstanciada no conceito de contrafactual: o que teria acontecido com as unidades (regiões, em nosso exemplo) afetadas pela intervenção, caso a intervenção não tivesse acontecido, e tudo mais tivesse permanecido constante.

Nenhuma das duas comparações intuitivas é capaz de prover um bom contrafactual. Na primeira (antes *versus* depois), uma miríade de outros fatores pode estar atuando para confundir os efeitos da intervenção, de modo que nem tudo permanece constante, contradizendo a definição de contrafactual. Já na segunda (afetados *versus* não afetados), a comparação se dá entre unidades diferentes, o que também viola a definição de contrafactual.

O conceito de contrafactual, embora simples, pode ser bastante contraintuitivo na prática. O ponto-chave para uma inferência causal válida é a construção de um bom contrafactual; assim, na próxima seção, será apresentado, de maneira sucinta, um arcabouço conceitual bastante útil para sua compreensão, o modelo de resultados potenciais (Rubin, 1974).

3 O MODELO DE RESULTADOS POTENCIAIS

Inicialmente adotado a partir de Jerzy Neyman em 1923 para analisar experimentos (Neyman, 1990), mas popularizado depois de sua utilização para dados observacionais por Rubin (1974),

4. Ambos os problemas causam o que se costuma chamar de endogeneidade, diante do fato de que a variável de intervenção – neste caso, o aumento no número de policiais – é endógena, ou seja, influenciada por outra variável no modelo (o nível de criminalidade) – e não exógena, como se esperaria *a priori*.

o modelo de resultados potenciais é uma ferramenta simples e poderosa para pensar sobre questões causais e compreender o que é um contrafactual.⁵

A ideia central do modelo consiste em imaginar que cada unidade (que, a depender da aplicação, pode ser um indivíduo, uma firma, uma região etc.) possui duas⁶ ações possíveis, e cada uma dessas ações que a unidade pode tomar possui um resultado potencial associado. Por exemplo, um indivíduo pode tomar ou não um medicamento, e há um resultado potencial associado ao ato de tomar o medicamento, e outro ao ato de não o fazer.

Entre as ações possíveis, cada unidade só pode adotar uma; assim, apenas o resultado potencial associado à ação que de fato foi tomada será observado. O resultado potencial associado à ação que não foi realizada – que, portanto, não pode ser observado – é o contrafactual. Por exemplo, digamos que o indivíduo tomou o medicamento; o resultado potencial associado a essa ação pode ser observado examinando-se seu estado de saúde após tomar o medicamento, enquanto o resultado potencial associado à outra ação, isto é, o contrafactual – seu estado de saúde após não tomar o medicamento – nunca ocorre na realidade e, portanto, não pode ser observado.

Nesse arcabouço, o efeito causal de uma ação é definido como a diferença entre o resultado potencial associado a essa ação e o resultado potencial associado à outra ação; isto é, a diferença entre o resultado observado e o contrafactual. O leitor atento certamente já identificou o problema: o efeito causal depende diretamente de um resultado que não existe na realidade, e que, portanto, não pode ser observado.

Podemos utilizar esse arcabouço para analisar o exemplo introduzido na seção anterior, e identificar mais claramente os problemas associados às duas comparações ingênuas que, como vimos, não identificam corretamente o efeito causal da intervenção. Para manter a análise o mais simples possível, suponha que existam duas regiões, A e B, e que cada uma pode tomar duas ações possíveis – adotar um efetivo policial pequeno ou grande – em cada um dos dois períodos, a que denominaremos antes e depois. Suponha, ainda, que, associada a cada ação possível de cada região em cada período, há um resultado potencial: alguma medida de criminalidade que pode ser registrada. Finalmente, considere que no período “antes” ambas as regiões adotaram efetivo pequeno, e que no período “depois” a região A optou por mudar sua ação, passando a ter um efetivo grande, enquanto a região B manteve o efetivo pequeno.

Podemos examinar a intervenção ocorrida em A – o aumento no número de policiais – para tentar responder, nesse cenário hipotético, nossa questão causal: quanto mais policiais, mais crime? Ou o contrário é verdade? Para dar substância ao exemplo, podemos definir quais são os resultados observados e potenciais, identificar qual é o contrafactual da intervenção, e calcular o efeito causal.⁷

5. Evidentemente, o modelo de resultados potenciais não é o único arcabouço utilizado para pensar sobre questões causais; sua popularidade reside, em grande medida, em sua simplicidade (se comparado, por exemplo, com modelos estruturais de equações simultâneas) e aplicabilidade à inferência causal em diferentes contextos. Outro arcabouço que tem ganhado popularidade recentemente, e não é coberto neste artigo por questões de espaço, se baseia na utilização de gráficos diretos acíclicos para traçar relações causais; uma apresentação simples desse arcabouço se encontra em Pearl e Mackenzie (2018), e uma comparação das duas abordagens pode ser encontrada em Imbens (2020).

6. O modelo pode ser imediatamente estendido para considerar mais ações. Optou-se, aqui, pela versão binária, por motivos didáticos e para manter a simplicidade na exposição.

7. A expressão “efeito causal” é amplamente adotada na literatura e, embora possa parecer redundante, é útil para destacar a oposição ao coeficiente de uma variável em uma regressão, comumente chamado de efeito, mas que não necessariamente possui interpretação causal.

TABELA 1
Resultados observados

Efetivo	Período: antes		Efetivo	Período: depois	
	Região			Região	
	A	B		A	B
Pequeno	34	24	Pequeno	-	20
Grande	-	-	Grande	22	-

Elaboração do autor.

A tabela 1 apresenta os resultados observados de ambas as regiões nos dois períodos. Isso é o que estaria disponível na base de dados de uma pesquisadora que deseja analisar uma situação como essa: no período “antes”, os resultados potenciais associados ao efetivo pequeno para ambas as regiões (34 para A e 24 para B), e, no período “depois”, os resultados associados ao efetivo grande para a região A (22) e ao efetivo pequeno para a região B (20). Ela não terá acesso aos demais resultados potenciais, associados às ações que não foram tomadas; crucialmente, ela não poderá observar o contrafactual da intervenção: o resultado associado ao efetivo pequeno no período “depois” para a região, fundamental para calcular o efeito causal.

Agora suponha que tenhamos acesso a todos os resultados potenciais associados a cada tríade ação-unidade-período, apresentados na tabela 2. Pode se notar, imediatamente, que a região A tem maior criminalidade em todas as situações possíveis: seus resultados potenciais são sempre maiores que os análogos na região B. Além disso, é possível perceber ainda que, por alguma razão, o período “depois” experimentou uma redução da criminalidade *vis-à-vis* o período “antes”.

TABELA 2
Resultados potenciais

Efetivo	Período: antes		Efetivo	Período: depois	
	Região			Região	
	A	B		A	B
Pequeno	34	24	Pequeno	30	20
Grande	26	18	Grande	22	14

Elaboração do autor.

De posse de todos os resultados potenciais, o leitor pode facilmente identificar o contrafactual da intervenção (realçado na tabela), e calcular seu efeito causal – que, como visto, é dado pela diferença entre o resultado observado e o contrafactual: $22 - 30 = -8$. O aumento do efetivo policial de pequeno para grande causa, na região A, uma redução de oito pontos na medida de criminalidade.

Ressalte-se, contudo, que isso só é possível porque, nesse exemplo artificialmente construído, temos acesso a todos os resultados potenciais. Na realidade, obviamente, isso não acontece, e a pesquisadora não é capaz de calcular diretamente o efeito causal. O que ela obteria caso adotasse alguma das comparações ingênuas?

A primeira consiste em comparar o resultado observado para a região A nos dois períodos: $22 - 34 = -12$; a segunda, comparar o resultado das duas regiões no período depois: $22 - 20 = 2$. Em ambos os casos, a distância entre a estimativa e o efeito causal (o viés) é considerável: a primeira

superestima a intensidade do efeito (encontrando uma redução maior do que a verdadeira), enquanto a segunda o efeito a ponto de inverter seu sinal.

Podemos ainda fazer uma decomposição simples para identificar a origem de cada viés. O resultado da comparação antes *versus* depois é dado por:

$$-12 = 22 - 34 = 22 - 30 + 30 - 34 = (-8) + (-4) = (\text{efeito causal}) + (\text{viés de variável omitida})$$

Ou seja, o efeito total estimado é a soma do efeito causal com um outro termo que nada tem a ver com este: a diferença entre os resultados potenciais que seriam observados para a região A nos dois períodos, caso a intervenção não tivesse ocorrido – que denominamos “viés de variável omitida”.

A comparação afetados *versus* não afetados resulta em:

$$2 = 22 - 20 = 22 - 30 + 30 - 20 = (-8) + (10) = (\text{efeito causal}) + (\text{viés de seleção})$$

Novamente, o efeito estimado acresce ao efeito causal um termo adicional: a diferença entre os resultados potenciais que seriam observados no segundo período para as duas regiões, na ausência da intervenção – que denominamos “viés de seleção”.

Assim, para calcular o efeito causal de uma intervenção sobre uma unidade seria necessário comparar diretamente o resultado ocorrido com o contrafactual – uma tarefa impossível, uma vez que este último é, por definição, não observável (pois não ocorreu na realidade).

Extensa literatura tem sido construída com o objetivo de lidar com esse problema fundamental da inferência causal: já que não é possível calcular o efeito causal, podemos tentar estimá-lo, tentando reduzir ao máximo essas duas fontes de viés. Um conjunto de técnicas tem sido desenvolvido para lidar com o desafio de construir um contrafactual adequado, que emule da melhor maneira possível o contrafactual verdadeiro – seja buscando unidades não afetadas que sejam similares às unidades afetadas para comparação, ou enfocando intervenções exógenas aos resultados de interesse. A próxima seção apresenta, de maneira sucinta, algumas dessas técnicas e as hipóteses subjacentes a elas.

4 TÉCNICAS DE INFERÊNCIA CAUSAL

4.1 O poder da aleatorização

O método considerado ideal para estimar o efeito causal é a utilização dos chamados experimentos aleatorizados controlados (*randomized controlled trials* – RCTs), análogos aos utilizados no desenvolvimento de medicamentos, por exemplo.

Suponha que existe um grande número de regiões, diferentes em várias dimensões que podem causar viés (características demográficas, econômicas etc.). Se dividirmos essas regiões de maneira aleatória entre dois grupos, A e B, a média de qualquer variável será igual entre os dois grupos.

Para ilustrar o poder da aleatorização, considere a tabela 3, que mostra a média de homicídios em 2018 de municípios dos estados de Rio de Janeiro e São Paulo. No painel superior, esses municípios estão divididos por estado – uma divisão claramente não aleatória. Nota-se uma diferença clara e estatisticamente significativa (*p-valor* 0.000) entre as médias: municípios do Rio de Janeiro tiveram, em média, um número muito maior de homicídios que os de São Paulo.

TABELA 3
Média de homicídios por município (2018)

Divisão não aleatória (por Unidade da Federação)				
	Rio de Janeiro	São Paulo	Diferença	Pr(T > t)
Média de homicídios	72,10	9,37	62,72	0,000
Divisão aleatória				
	Grupo A	Grupo B	Diferença	Pr(T > t)
Média de homicídios	23,10	17,40	5,70	0,532

Fonte: Datasus.

Já no painel inferior, os mesmos municípios foram divididos aleatoriamente em dois grupos, independentemente do estado. Os valores por município são exatamente os mesmos, mas as médias dos dois grupos são bastante próximas, e estatisticamente indistinguíveis (*p-valor* 0.53).

A grande vantagem desse procedimento para a inferência causal é que ele vale para qualquer variável, incluindo os resultados potenciais, que serão iguais, em média, entre os dois grupos. Assim, alterando o exemplo da seção anterior, obteríamos algo como o ilustrado na tabela 4.

TABELA 4
Resultados potenciais médios

Efetivo	Período: antes		Período: depois	
	Região		Região	
	A	B	A	B
Pequeno	29	29	25	25
Grande	22	22	18	18

Elaboração do autor.

O resultado é que o grupo de controle B passa a ser um excelente contrafactual para o que teria ocorrido com o grupo de tratamento A na ausência da intervenção: o viés de variável omitida é igual entre os dois grupos (25 - 29 = -4), e o viés de seleção desaparece (25 - 25 = 0). Podemos estimar o efeito causal médio comparando os resultados médios entre os dois grupos no período depois da intervenção: 18 - 25 = -7.

Note que isso decorre não do fato de realizarmos algum experimento controlado em laboratório que fosse capaz de “controlar” ou “isolar” o efeito de outras variáveis, mas sim do poder da aleatorização das unidades entre os dois grupos (tratamento e controle), que iguala, na média, quaisquer características entre ambos – e, em particular, iguala os resultados potenciais médios dos dois grupos, de modo que o resultado observado para o grupo de controle pode ser utilizado no lugar do contrafactual (o resultado potencial não observado do grupo de tratamento).

Embora seja a regra em ciências naturais e medicina, a utilização de RCTs em ciências sociais não é tão simples; a intervenção controlada pode ser impossível, logisticamente inviável, ou antiética. Ainda assim, seu uso não é novo e vem crescendo em diversas áreas, tais como educação, políticas de transferência de renda e combate à pobreza, e segurança pública, por exemplo – um panorama recente dessa literatura pode ser encontrado em Mize e Manago (2022).

Além do alto custo e das questões logísticas e éticas, os RCTs envolvem uma série de desafios técnicos que podem dificultar ou mesmo inviabilizar sua implementação. Por exemplo, a falta de estabilidade nos grupos de tratamento e controle (quando algum participante abandona o estudo, por exemplo) ou a presença de externalidades (isto é, quando a intervenção sobre uma unidade pode afetar outras unidades) podem tornar a aleatorização inválida, levando a grupos de tratamento e controle com resultados potenciais médios distintos, e reintroduzindo as duas fontes de vies.

Ademais, embora os RCTs possuam validade interna – isto é, sejam capazes de identificar corretamente o efeito causal, desde que a aleatorização seja bem-feita –, podemos questionar sua validade externa – o quanto podemos generalizar as conclusões obtidas por um experimento realizado em um contexto específico para outras situações, ou para uma escala de implementação distinta. Dito de outra forma, mesmo que um RCT nos dê uma estimativa correta do efeito causal de uma intervenção, nada garante que este será o mesmo em outra região, ou sobre um grupo sociodemográfico distinto, por exemplo, e se os resultados de um projeto piloto continuarão válidos em uma implementação ampla da intervenção.

4.2 Inferência causal com dados observacionais – uma breve introdução

Uma limitação ainda mais evidente dos RCTs advém do fato de que eles exigem algum grau de manipulação da intervenção por parte do pesquisador. Isso restringe sobremaneira o escopo das perguntas de pesquisa que podem ser respondidas: frequentemente, estamos interessados em avaliar uma política sobre a qual não temos controle, seja porque é da alçada de outra entidade ou mesmo porque já foi implementada. Torna-se necessário, portanto, dispor de técnicas de inferência causal aplicáveis a dados observacionais – isto é, que não foram gerados a partir de experimentos controlados (tais como pesquisas populacionais ou amostrais, ou dados administrativos).

O desafio, como apontado, é obter um bom contrafactual, maximizando a similaridade entre “tratados” e “controles”, ou buscando uma intervenção que seja plausivelmente exógena ao resultado que se quer analisar. A literatura sobre inferência causal tem desenvolvido uma série de técnicas que combinam, em alguma medida, esses dois objetivos. Evidentemente, tanto o escopo deste estudo quanto seu espaço permitem apenas uma breve apresentação dos mais comuns; versão estendida deste trabalho, a ser publicada como *Texto para Discussão*, os discutirá com mais detalhes.

Uma das maneiras mais intuitivas de fazê-lo é lançar mão dos chamados “experimentos quasi-naturais”: algo que torne a atribuição da intervenção (a definição se uma unidade será tratada ou controle) exógena, seja por um acontecimento histórico, por uma regra arbitrária de participação, ou mesmo por erros na implementação de alguma política.

Outra técnica bastante popular em pesquisa aplicada é o método de “diferenças-em-diferenças”. Como o nome sugere, essa técnica combina as duas comparações “ingênuas” discutidas anteriormente para identificar o efeito causal de uma intervenção. A hipótese central é que, na ausência da intervenção, as variáveis de interesse de tratados e controles teriam a mesma trajetória temporal – ou seja, o efeito das variáveis omitidas seria o mesmo nas duas unidades. Caso isso seja verdade, mesmo que o controle não seja um bom contrafactual para o tratado, a trajetória do controle será um bom contrafactual para a trajetória do tratado.

Um conjunto de métodos se baseia na hipótese de que a atribuição da intervenção depende apenas de características observáveis das unidades – os chamados métodos de pareamento.

Há ainda um conjunto de métodos que se baseiam na existência de particularidades no mecanismo de atribuição que introduza alguma exogeneidade na seleção, tais como o método de regressão com descontinuidade, que examina os indivíduos em torno de uma descontinuidade arbitrária na regra de elegibilidade de alguma política, que se supõe que sejam similares em diversas dimensões relevantes.

5 LIMITAÇÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo teve por propósito discutir a ideia de inferência causal, ressaltando a importância do conceito de contrafactual nessa tarefa, e chamando atenção para a inadequação de comparações intuitivas do tipo antes *versus* depois e afetados *versus* não afetados no exame de questões de natureza causal.

Embora meritória, a preocupação com a qualidade da inferência causal na avaliação de políticas públicas tem suas limitações, a começar pelo fato de que pode reduzir o escopo das perguntas de pesquisa que podem ser respondidas. Além do (óbvio) fato já apontado de que nem toda intervenção pode ou deve ser aleatorizada, esse problema pode surgir mesmo no caso de técnicas para dados observacionais – podendo levar a uma situação em que a busca por uma identificação adequada pode desincentivar a análise de problemas que, embora fundamentais, não seja possível obter evidência causal satisfatória, como apontado por Ruhm (2019), por exemplo.

Paralelamente a esse problema – técnica ditando a direção da pesquisa – pode-se vislumbrar outro, potencialmente mais arriscado, de as necessidades da avaliação de políticas ditarem seu desenho e implementação, ou o acesso a elas.

Além disso, há que se ter em mente que um insumo fundamental para uma boa inferência causal é a disponibilidade de dados adequados, e a mensuração adequada de fenômenos sociais muitas vezes pode ser uma tarefa ainda mais desafiadora. A utilização complementar de métodos qualitativos pode ser uma importante ferramenta nesse sentido.

Mesmo que todos esses desafios sejam circunvençionados, resta a questão da validade externa: como um *policymaker* pode ter segurança que conclusões alcançadas em outros contextos podem informar sua decisão? A esse respeito, Williams (2020) propõe um método arcabouço inovador para tratar a adaptação de políticas em contextos diferentes.

Em que pesem essas limitações, é essencial que formuladores, implementadores e analistas de políticas públicas sejam dotados do ferramental necessário para pensar de maneira adequada sobre questões de natureza causal – a começar pela mais fundamental de todas: “essa política funciona?”

REFERÊNCIAS

- HOLLAND, P. W. Statistics and causal inference. **Journal of the American Statistical Association**, v. 81, n. 396, p. 945-960, 1986. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01621459.1986.10478354>.
- IMBENS, G. W. Potential outcome and directed acyclic graph approaches to causality: relevance for empirical practice in economics. **Journal of Economic Literature**, v. 58, n. 4, p. 1129-1179, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1257/jel.20191597>.

KING, G.; KEOHANE, R. O.; VERBA, S. **Designing social inquiry**: scientific inference in qualitative research. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KOOPMANS, T. C. Measurement without theory. **The Review of Economics and Statistics**, v. 29, n. 3, p. 161, 1947. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/1928627>.

MIZE, T. D.; MANAGO, B. The past, present, and future of experimental methods in the social sciences. **Social Science Research**, v. 108, p. 102799, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2022.102799>.

NEYMAN, J. On the application of probability theory to agricultural experiments. Tradução de Dorota M. Dabrowska e Terence P. Speed. **Statistical Science**, v. 5, n. 4, p. 465-472, 1990 [1923].

PEARL, J.; MACKENZIE, D. **The book of why**: the new science of cause and effect. 1st ed. [s.l.]: Basic Books, 2018.

RUBIN, D. B. Estimating causal effects of treatments in randomized and nonrandomized studies. **Journal of Educational Psychology**, v. 66, n. 5, p. 688-701, 1974. Disponível em: <https://doi.org/10.1037/h0037350>.

RUHM, C. J. Shackling the identification police? **Southern Economic Journal**, v. 85, n. 4, p. 1016-1026, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/soej.12333>.

WILLIAMS, M. J. External validity and policy adaptation: from impact evaluation to policy design. **The World Bank Research Observer**, v. 35, n. 2, p. 158-191, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/wbro/lky010>.

EVIDÊNCIAS E DADOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O FALSO EMBATE ENTRE TRANSPARÊNCIA E PRIVACIDADE¹

Denise do Carmo Direito²

Fernanda Teixeira Reis³

SINOPSE

A produção de evidência necessita do acesso a dados de qualidade, e o Estado é produtor e fornecedor relevante desses para balizar a ação pública. A manipulação dos dados – para torná-los compreensíveis para o processo analítico e decisório – utiliza ferramentas cada vez mais avançadas e complexas do ponto de vista tecnológico e estatístico. Este texto analisa políticas públicas em diferentes etapas do ciclo de implementação, apontando caminhos, riscos e limites para o estabelecimento de formas adequadas para se compatibilizar transparência – conforme normatizado pela Lei de Acesso à Informação (LAI) de 2011 – e privacidade – reafirmada na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) de 2018. Conclui-se pela necessidade de instituir mecanismos transparentes de coleta e uso de dados e, ao mesmo tempo, estabelecer tratamentos necessários, utilizando-se tecnologia e estatística avançada, como rotinas de anonimização e pseudoanonimização, para disseminarem-se dados sem renunciar à proteção dos cidadãos.

Palavras-chave: políticas públicas; evidências; transparência; privacidade.

1 INTRODUÇÃO

O conceito de evidências é aplicado às análises de políticas públicas em um processo que busca imprimir racionalidade à formulação, à implementação e à avaliação de políticas. As evidências são um recurso de um campo de conhecimento. Na atenção primária à saúde, por exemplo, essa prática agrega evidências científicas (com análises experimentais, aleatorizadas, grupo controle, efeito placebo, controle de variáveis espúrias) às experiências clínicas e preferências do paciente, com o objetivo de apoiar profissionais e melhorar a efetividade clínica (Schneider, Pereira e Ferraz, 2020). Trata-se da busca da redução de intuição e achismos por meio do uso de práticas rigorosas baseadas em dados, modelos estatísticos e econométricos robustos e capacidades analíticas requintadas ao processo de tomada de decisão.

O debate relacionado a políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs) é amplo e foi abordado em literaturas anteriores (Pinheiro, 2020; Koga *et al.*, 2022a). O foco deste artigo são os dados e seus usos, ou seja, a necessidade de que essa unidade que invariavelmente está na base da produção de conhecimento para políticas públicas esteja disponível e de que seus usos sejam transparentes e acessíveis a qualquer interessado, sem colocar em risco o direito à privacidade.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi37art11>

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

3. Especialista em financiamento e execução de política educacional no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério da Educação (FNDE/MEC).

Parte-se da premissa de que metodologia, qualidade dos dados, transparência e privacidade são aspectos fundamentais para a produção de evidências adequadas.

O Estado é produtor e fornecedor relevante de dados para balizar a ação pública. As fontes de produção de informação são múltiplas e abarcam estatísticas públicas, como as produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censo Nacional, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) – e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) – Censo da Educação Básica e Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) –, além de registros administrativos que fornecem informações sobre renda, emprego, infraestrutura educacional e vulnerabilidades sociais, como o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), entre tantos outros.⁴ Para além desse papel de coletar e armazenar dados, o Estado é usuário ativo desses nas mais diferentes etapas das políticas públicas, desde a definição até a análise dos resultados alcançados, passando pela implementação e pela execução.

O processo de manipulação dos dados – com o objetivo de torná-los compreensíveis para o processo analítico e decisório – utiliza ferramentas cada vez mais avançadas e complexas do ponto de vista tecnológico e estatístico. Por exemplo, o uso de *data warehouse* para centralizar o armazenamento de dados públicos; o uso de plataformas de *business intelligence* (BI) para disseminar aos tomadores de decisões e executores das políticas informações importantes, a exemplo das disponibilizadas para secretários municipais de educação, ou mesmo diretores de escolas, para que saibam o tamanho do seu alunado, suas características e repasses de verbas previstas para programas educacionais. Na última década, o aumento da capacidade computacional tornou corriqueiras palavras como algoritmos, inteligência artificial (IA) e aprendizado de máquina (*machine learning*) como soluções possíveis de serem utilizadas nas variadas etapas das políticas públicas.

Todos esses processos utilizam larga e majoritariamente dados pessoais sensíveis dos cidadãos.⁵ Há um imbricado complexo composto por: i) produção de informação para políticas públicas e a melhoria da ação pública; ii) uso crescente de novas e robustas tecnologias de tratamento de dados pessoais; e iii) aparentemente na contramão de tudo isso, a necessidade de preservar a privacidade dos donos dos dados. Este é um tema cada vez mais premente em mundo mediado pela velocidade e pela abrangência da internet, que expõe os sujeitos a um olhar ampliado de uma sociedade amorfa, em que a divulgação de informações pessoais pode causar sérios prejuízos financeiros e morais.

Este texto busca contribuir com o debate sobre a necessidade de a ação pública se basear em evidências, muitas vezes sendo necessários o acesso e a manipulação de dados pessoais, sem que isso signifique risco da exposição indevida. A proposta é transpor o falso dilema entre proteção e transparência. Partimos da premissa de que dados individuais devem ser considerados como um elemento em constante evolução, e não sob uma abordagem punitiva. O governo tem a responsabilidade de gerenciar e reconhecer os possíveis riscos associados ao seu uso. Contudo, não deve adotar soluções simplistas de limitação da informação ou escolher apenas a disseminação agregada, o que inviabiliza análises apropriadas.

4. Para relação de registros administrativos produzidos no âmbito do governo federal para produção de evidências nas mais distintas áreas, consultar Mello (2022).

5. Conforme a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), dados pessoais sensíveis se referem a “dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural” (Brasil, 2018).

O texto se subdivide, além desta introdução, em três etapas. Primeiro, descrevem-se de forma resumida três diferentes políticas do campo social e educacional. São casos reais que exemplificam a complexidade de ter acesso a dados, mas também os cuidados que surgem a partir do uso intenso de ferramentas tecnológicas para decisão, implementação e avaliação das políticas públicas. Na sequência, fazemos breve relato sobre como as leis que tratam da necessidade da transparência da ação pública e da privacidade dos dados pessoais se desenvolveram e priorizaram determinados aspectos em detrimento de outros ao longo do tempo, desde a Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Concluímos analisando o aparente paradoxo em que por meio do uso da própria tecnologia se supera o que entendemos ser um falso embate entre privacidade e transparência, questões relacionadas à explosão do uso da tecnologia no mundo das políticas públicas.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E O USO INTENSIVO DE DADOS

Conforme dito anteriormente, as políticas públicas utilizam dados pessoais em diferentes etapas e de diferentes formas. Para melhor compreender como isso ocorre no cotidiano da administração, analisamos brevemente três casos, focando no uso de dados e buscando explicitar as tecnologias utilizadas e os diferentes limites decorrentes desse processo.

2.1 Prospecção, avaliações e estudos em políticas educacionais

O Inep, do Ministério da Educação (MEC), anualmente coleta, trata e dissemina dados da educação básica por meio do Censo da Educação Básica. Até 2021, sua divulgação costumava ser via microdados, aplicando tratamentos para anonimizar os indivíduos da comunidade educativa, como alunos, professores e técnicos. Essas informações permitiam que se fizessem projeções sobre o alunado, caracterizando-se por ser a linha mestra na condução dos principais programas educacionais brasileiros, a exemplo do Programa Nacional da Alimentação Adequada (PNAE), do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), do Programa Nacional do Transporte Escolar (PNATE) e do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE). Cabe destacar que esses programas são financiados pelo salário-educação, o qual regulamenta que as quotas desses tributos devem ser proporcionais ao alunado dos entes federativos, “conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação” (Lei nº 9.766/1998). O Censo Escolar é fundamental para os entes federativos estabelecerem seu público-alvo, para o órgão federal, especialmente o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), planejar a aplicação dos recursos e assistência técnica e para a comunidade educativa efetivar o controle social.

No entanto, em 2022, o Inep limitou o acesso a esses dados, divulgando somente aqueles desagregados do questionário “escola” e parcialmente os dos demais questionários. Esse limite foi imposto inclusive a servidores de órgãos que necessitam de microdados para planejar, monitorar e avaliar repasses para os programas educacionais federais, como os educacionais citados anteriormente, as secretarias estaduais, municipais e distrital de educação e a própria escola. Essa ação também restringiu a possibilidade da elaboração de estudos e avaliações feitas por especialistas, universidades e até por organizações da sociedade civil, entre outros atores. Ao restringir essa divulgação, impede-se ou restringe-se a geração de indicadores, situação que cria uma lacuna na estrutura da política educacional municipal e estadual, não só acarretando prejuízos relevantes para a prestação de apoio técnico e supervisão por parte do órgão federal, mas também inviabilizando iniciativas de planejamento e monitoramento conduzidas pelas prefeituras e suas unidades executoras (Reis e Direito, 2023).

A justificativa recorrente para a limitação da divulgação dos dados pessoais tem sido falta de adesão à LGPD. No caso específico do MEC, foi contratada uma consultoria externa que teria encontrado falhas no processo de não identificação dos indivíduos desse levantamento censitário. É necessário ressaltar que, conforme destacado até por entidades e movimentos de educação, a própria LGPD (art. 7º, incisos II e III) assegura que “a administração pública pode realizar o tratamento de dados pessoais necessários ao cumprimento de obrigação legal e/ou execução de políticas públicas, sem que para isso seja necessário o prévio consentimento da/o titular destes dados”.⁶ Quando se trata de dados pessoais sensíveis, deve se operar algum tipo de rotina de anonimização e pseudoanonimização para que não se exponha desnecessariamente o cidadão.

A confusão entre restrição e acesso já foi tratada pela própria Controladoria-Geral da União (CGU), controle interno do Poder Executivo, responsável por zelar pela transparência na gestão pública. Este órgão fez, no início de 2023, estudo detalhado para dirimir dúvidas e retificar posições equivocadas que a própria controladoria havia exarado em processos específicos (Brasil, 2023). A CGU sustenta que a “LAI [Lei de Acesso à Informação] sujeita a restrições apenas informações pessoais sensíveis, que possam vir a prejudicar a intimidade, honra e imagem do seu titular. Mesmo a existência dessa categoria de dados não é motivo para se negar acesso a todo o conteúdo do documento que a contenha” (Brasil, 2023, p. 66). Assim, o texto busca pacificar o entendimento de que a LAI e a LGPD não são incompatíveis.⁷

Ademais, a divulgação adequada dos dados permite que auditorias e avaliações autônomas analisem a adequação da atuação governamental. Vale lembrar que são investidos vultosos recursos em educação e que essas ações de verificação ajudam a reduzir ineficiência e evitar desvios de recursos.

2.2 Concessão de benefício

O uso de algoritmos e de aprendizado de máquina (*machine learning*) para simplificar processos internos do Estado, como a concessão de benefícios, se torna cada vez mais corriqueiro no país. O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), por exemplo, incorporou essas técnicas para análise de aposentadorias e Benefício de Prestação Continuada (BPC). No entanto, notícias da imprensa⁸ e estudos realizados (Paiva e Pinheiro, 2022) apontam que o processo precisa de revisão e aperfeiçoamento, visto que há indícios de rejeição indevida em larga escala, bem como inadequação de certas rotinas ao processo de digitalização. Para além da análise sem a interferência humana, há relatos sobre dificuldades no tempo de revisão e reanálise da decisão que deveria ser feita prioritariamente pelos canais administrativos tradicionais, mas acabam desaguando na justiça.

O sistema de controle já apontou essas inconsistências. O Tribunal de Contas da União já apontou que o uso de IA para análise e concessão de benefícios previdenciários tem apresentado persistentes problemas, com a negativa indevida de grande parte desses benefícios,⁹ tema que ganhou repercussão na mídia e segue sendo questionado.¹⁰

6. Disponível em: https://ok.org.br/wp-content/uploads/2022/02/PautasPolíticas_Inep_Posicionamento_MicrodadosEnem_2022_02_22_FINAL.pdf.

7. A CGU já havia publicado, no Diário Oficial da União (DOU) de 14 de março de 2022, o Enunciado nº 4 sobre o entendimento da compatibilidade da LAI com a LGPD. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/67735/3/Enunciado_4_2022.pdf.

8. Disponível em: <https://extra.globo.com/economia-e-financas/robo-do-inss-indefere-3-de-cada-4-pedidos-de-aposentadoria-veja-como-aumentar-suas-chances-25588530.html>.

9. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/auditoria-aponta-falhas-do-inss-no-processo-de-analise-de-recursos-previdenciarios.htm>.

10. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/07/inss-aumenta-analise-de-aposentadorias-por-robos-e-nega-beneficio-em-seis-minutos.shtml>.

Esse processo, além de gerar desproteção, gera retrabalho ao transferir a fila da entrada da solicitação para a de revisão da análise, aspecto já sinalizado no caso em que a instituição de aplicativo (*app*) na política da assistência social apenas alterou a fila do presencial para o virtual.¹¹ Dessa forma, essas soluções precárias merecem avaliação e análise mais detalhadas, primeiro pela opacidade que instituem, pois dificultam que o cidadão compreenda o rito de avaliação e concessão que a suas solicitações são submetidas; e segundo porque uma parcela da sociedade brasileira ainda tem dificuldade de acessar as próprias ferramentas de interação com o Estado.

2.3 Auditoria e fiscalização

Outro exemplo de baixa transparência para o cidadão no uso de tecnologia para qualificação de dados e controle de pagamento é a utilização de grandes bases administrativas para qualificar autorizações de benefícios. Por exemplo, o CadÚnico é uma base que reúne informações de 94 milhões de pessoas, ou seja, mais de 42 milhões de famílias,¹² com dados sobre renda, moradia, escolaridade, pertencimento a grupos populacionais tradicionais e específicos, como indígenas, quilombolas, entre outros. No entanto, por ser autodeclaratório, utiliza outras bases de dados em um processo de controle para a concessão de benefícios apenas ao grupo devido. São feitas checagens com um número crescente de outros registros administrativos, como o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS),¹³ para avaliação de correção das informações prestadas pelos requerentes (Banco Mundial, 2021).

Cabe ressaltar que esse processo apresenta problemas, já que as bases utilizadas muitas vezes são anteriores às informações prestadas ao CadÚnico. Assim, o cidadão é obrigado a comparecer várias vezes ao local de cadastramento, arcando com custos desnecessários. A adoção de batimentos automatizados¹⁴ com número cada vez maior de bases poderia se transformar em uma “espiral rigorosista” (Dubois, 2021, p. 57), que não para de girar e apertar, sendo que esses controles são feitos majoritariamente com políticas destinadas aos mais vulneráveis. A retificação de achados indevidos, ou seja, dos aparentes indícios de inconsistência, oriundos desse processo de checagem de informação, podem ser de difícil execução para uma parcela da população, visto serem necessários recursos financeiros, de tempo e mesmo compreensão do que ocorreu para poder ser feita a oposição ou prestação de esclarecimentos demandados. Vale observar os achados de Virginia Eubanks (2018), que, ao analisar política similar – cadastro para moradia –, identificou uma sensação de injustiça que o excesso de checagens gerava. São necessárias avaliações mais complexas que considerem tanto a redução de pagamentos indevidos quanto o ônus que essas auditorias geram para o todo das famílias.

Os três exemplos mencionados traduzem para a prática duas importantes dimensões. A primeira é a necessidade de se dar acesso aos dados reais, mas não necessariamente identificados, para que seja possível a reprodução das decisões, avaliando acertos e erros nos processos interestado. A segunda dimensão, bastante analisada em literatura específica (Filgueiras, 2023), mas ainda pouco debatida

11. Sobre análise das filas para acesso a benefícios socioassistenciais, consultar: Lício, E.; Direito, D.; Koga, N. A rota da humilhação para acessar os programas sociais. Coluna Diálogos Públicos. *UOL Notícias*, 19 set. 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/dialogos-publicos/2022/09/19/a-rota-de-humilhacao-para-acessar-os-programas-sociais.htm>.

12. Conforme dados de janeiro de 2023, disponíveis em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>.

13. Conforme relatório do Banco Mundial (2021), algumas bases utilizadas nesse processo de auditoria são: o Imposto de Renda de Pessoa Física da Receita Federal do Brasil (IRPF/RFB), o Sistema Integrado de Administração de Pessoal (Siape), a folha de pagamentos de benefícios assistenciais e previdenciários do INSS (maciça), a Rais, o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), a Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP) e o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

14. Batimentos é o nome usual para o processo de checagem de informações de cidadãos feitas por meio de dados disponíveis em duas ou mais bases.

no âmbito da gestão, é a obrigatoriedade de dar transparências aos recursos tecnológicos e métricos usados dentro do Estado para definir políticas, conceder benefícios ou avaliar a ação pública. Para tanto, além de fornecer os dados, é preciso dar transparência à forma como estes foram manipulados.

Entretanto, para garantir que a divulgação de todo esse processo não incorra em exposição indevida de dados pessoais, é necessária a adoção de tratamentos métricos sofisticados, a exemplo da anonimização e pseudoanonimização,¹⁵ para viabilizar o uso dos microdados. Impedir o acesso aos dados não é solução, nem mesmo está previsto em legislação. O pressuposto é a necessidade de garantir transparência ativa para que expertos e sociedade como um todo possam reedificar e reproduzir procedimentos e análises.

Na sequência, analisamos as principais normas editadas nos últimos anos que ora trataram da *transparência* (necessidade de permitir que os processos sejam conhecidos, auditados e reproduzidos), ora da *privacidade* (garantia de que os dados pessoais sejam usados em benefício do cidadão e fora do alcance de transações não autorizadas por lei), deixando, por vezes, um vácuo para equilibrar os dois aspectos na prática das políticas públicas.

3 PRIVACIDADE E TRANSPARÊNCIA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

No Brasil, a proteção de dados começa a despontar na CF/1988. O título II (Dos Direitos e Garantias Fundamentais), no art. 5º, já apresenta um aparente conflito entre abertura de dados e preservação da pessoa humana.

São invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação (CF, 1988, art. 5º, inciso X).

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, *que serão prestadas no prazo da lei*, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (CF, 1988, art. 5º, inciso XXXIII).

Apesar de o acesso à informação ser um direito fundamental, por ser uma norma de eficácia contida, esse direito precisou de regulamentação para produzir todos os seus efeitos (Ferreira Filho, 2012). Em 1998, ou seja, dez anos após a promulgação da CF, a Emenda Constitucional (EC) nº 19 enfatizou esse caráter limitador ao assegurar:

a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: (...) II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII (EC nº 19, art. 37, inciso XXII, § 3º).

Treze anos após à EC nº 19, a LAI (Lei nº 12.571/2011) regulamenta o direito de os cidadãos acessarem essas informações. A lei estabelece que informações são “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio,

15. Dado anonimizado é aquele em que o indivíduo não pode ser identificável, com aplicação de técnicas que anonimem esse titular, como o não uso de nomes, números de documentos, endereços, nome de mães. Apesar disso, especialmente em tempos de grandes poderios computacionais, apenas anonimizar pode não ser eficaz. Por exemplo, cruzar duas ou mais bases governamentais pode identificar o indivíduo. Assim, ascendem técnicas de pseudoanonimização, que considera o dado pessoal em um contínuo para além do anônimo e não anônimo. Pode, por exemplo, substituir atributos com grandes possibilidades de serem únicos em um registro por outro (Reis e Direito, 2023).

suporte ou formato” (LAI, 2011, art. 4º). Esse passa a ser o marco no tratamento e na disseminação de dados na União, estados, Distrito Federal, municípios e entidades sem fins lucrativos que recebam recursos públicos. É importante ressaltar que, conforme a LAI:

- 1) O sigilo é instaurado como exceção e não regra. Ou seja, se pode ter acesso a qualquer informação pública, exceto as apresentadas em lei.
- 2) A divulgação das informações públicas deve ser ampla, independentemente de solicitação ou justificativa do pedido de acesso (transparência ativa). O órgão não pode, inclusive, perguntar o porquê da solicitação. O diálogo entre órgão e demandante se faz para que se possa entender melhor a demanda deste. Esse serviço tampouco deve gerar custos ao demandante, com exceção daqueles referentes a serviços e materiais.
- 3) Informação pessoal é aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável, sendo dever do Estado tratá-la para não expor o cidadão, tampouco impedir a disseminação do dado (Brasil, 2011).
- 4) O Estado deve disseminar informações de forma clara, simples e transparente.
- 5) A LAI estabelece prazo de vinte dias, prorrogáveis por mais dez, para a entidade disponibilizar os dados.
- 6) A negativa do acesso, quando não fundamentada, poderá motivar medidas disciplinares.
- 7) Fica estabelecida a obrigatoriedade da criação de Serviço de Informações ao Cidadão (SIC), nos órgãos e entidades do poder público (LAI, art. 9º).

A entrada em vigor da LAI provocou grandes mudanças nas instituições públicas. A obrigação legal, com prazo não superior a trinta dias, coagiu as instituições a se reorganizarem a fim de cumprir tais demandas. No governo federal, por exemplo, se consolidou o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Trata-se de um sistema que centralizou todos os pedidos de entrada e saída de informação ao Poder Executivo federal, organizando e facilitando para os cidadãos o acesso à informação federal.¹⁶ Dotação orçamentária própria e qualificação de pessoal modificaram a forma de as instituições públicas tratarem e disseminarem seus dados.

Esquemáticamente, pode-se compreender essas mudanças, conforme a linha do tempo apresentada na figura 1.

FIGURA 1
Linha do tempo do acesso à informação



Elaboração das autoras.

16. O e-SIC federal adota o nome FalaBr e está disponível em: <https://falabr.cgu.gov.br/web/home>. Acesso em: 31 mar. 2024.

No estágio 3, identifica-se o crescimento de novas tecnologias de prospecção de dados. O aumento da capacidade de armazenamento e a monetização das informações privadas e pessoais esquentaram o debate entre proteção e acesso aos dados, pendendo para privacidade. No Brasil, em 23 de abril de 2014, a promulgação da Lei nº 12.965, conhecida como Marco Civil da Internet, teve como foco a proteção de dados e a regulamentação da internet no Brasil. Essa legislação apresenta uma seção específica sobre proteção aos registros de dados pessoais e comunicações privadas, garantindo a privacidade, mas regula a disponibilização deles quando houver ordem judicial, bem como o acesso a dados cadastrais às autoridades administrativas que tenham competência legal à requisição.

Vale destacar que a última década é marcada no cenário internacional pelo crescente debate sobre coleta, uso e armazenamento de dados pessoais por empresas e órgãos governamentais. A Comunidade Comum Europeia, por exemplo, cria um grupo independente – Grupo de Proteção de Dados do Artigo 29 – para trabalhar questões referentes à privacidade e à proteção de dados e promulga, em maio de 2018, o Regulamento Europeu de Proteção de Dados, passo inicial para a consolidação do European Data Protection Board.

Inspirado nos debates internacionais, o Brasil institui a Lei nº 13.709 (LGPD), aprovada em 2018, entrando em vigor em 2020. Trata-se de lei que complementa o Marco Civil da Internet, visto que a LGPD amplia o horizonte ao estabelecer diretrizes mais específicas de aplicação e segurança, definindo, por exemplo, como entidades, públicas e privadas, devem coletar, armazenar, utilizar e compartilhar dados pessoais. A lei garante também que os titulares dos dados possam acessá-los, corrigi-los, solicitar portabilidade entre entidades e até mesmo substituí-los.

A LGPD aponta para o remédio que deve ser adotado para proteger os dados individuais: cabe ao Estado utilizar-se de meios técnicos disponíveis e razoáveis para disseminar a informação sem expor o cidadão ao escrutínio público. Trata-se da anonimização dos dados identificáveis (Brasil, 2018, art. 10, inciso III) com outras técnicas específicas que não tornem a pessoa natural identificável. Ou seja, é dever do Estado tratar os dados para não serem identificáveis, bem como elaborar estudos de potenciais riscos (Machado e Doneda, 2018).

4 CONCLUSÕES: FALSO EMBATE ENTRE TRANSPARÊNCIA E PRIVACIDADE

Os exemplos de políticas públicas apresentados nos informam que é importante analisar as distintas hierarquias de acesso aos dados. Atividades de planejamento e avaliação podem tranquilamente trabalhar com dados pseudoanonimizados. Porém, se o objetivo é busca ativa de crianças em situação de abandono escolar, é necessário que parte desses dados seja acessível, a exemplo da identificação da família, a determinados agentes do poder público. O direito à privacidade deve ser relativizado quando há o dever de agir estatal, limitando o acesso aos atores devidos e protegendo a privacidade.

A legislação, por sua vez, permite traçar um histórico apontando que o contexto institucional, político e ideacional influencia a instituição de regras que dão os contornos da ação pública. A partir de um cenário de intensa mudança, vai-se da necessidade de transparência para a premência da defesa da privacidade.

No entanto, a forma de compatibilizar essas contradições que a tecnologia trouxe, em que capacidades computacionais e estatística avançadas colocam em risco a privacidade de cidadãos, que ficam expostos a ter sua vida esquadrihada por uma sociedade ampliada e nem sempre bem-intencionada, é um aparente paradoxo: utilizar mais tecnologia. Afinal, a segurança de dados é

uma ciência “autofágica”: o progresso é determinado pela vulnerabilidade das técnicas atuais e pela substituição por técnicas mais seguras ao novo cenário (Aranha, 2019). Assim sendo, é responsabilidade do Estado testar permanentemente os riscos potenciais de identificações de seus cidadãos em suas bases de dados.

Dessa forma, é necessário seguir trilhando dois caminhos possíveis, superando a aparente contradição. O primeiro é que, para melhoria do desenho, formulação e implementação das políticas públicas, se faz necessária a transparência ativa: o aprendizado do que foi feito com os dados, especialmente por meio da reprodução de suas sintaxes e algoritmos aplicados aos microdados, em consonância com participação social para definir como estes foram e serão usados. É importante lembrar que informação é poder. Acesso a dados é poder. Faz-se necessário estabelecer mecanismos transparentes de coleta e uso de dados, bem como viabilizar mecanismos de controle social das ações do Estado. A segunda questão, mas no mesmo grau de importância, é o dever do Estado de aplicar tratamentos necessários, a exemplo da anonimização e da pseudoanonimização, para disseminar dados sem renunciar à proteção dos cidadãos.

REFERÊNCIAS

ARANHA, Diego F. O que é criptografia fim a fim e o que devemos fazer a respeito. **Caderno especial: a regulação da criptografia no direito brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019.

BANCO MUNDIAL. **Seleção de beneficiários do Auxílio Emergencial**: estratégias de cadastramento e de verificação de elegibilidade. Washington: World Bank Group, 2021. (Nota Técnica, n. 1). Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099205012022129463/pdf/P17483606c29c50ca082ea081e5891caba3.pdf>.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Acesso à informação pública**: uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: CGU, 2011. Disponível em: https://portal.ifrn.edu.br/acessoainformacao/arquivos-importantes/cartilha-da-cgu-sobre-a-lei-de-acesso-a-informacao/at_download/file. Acesso em: 17 mar. 2023.

_____. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial**, Brasília, 14 ago. 2018.

_____. Controladoria-Geral da União. **Parecer sobre acesso à informação para atender ao Despacho Presidencial de 1º de janeiro de 2023**. Brasília: CGU, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/conarq/pt-br/assuntos/noticias/cgu-concluiu-o-parecer-sobre-acesso-a-informacao-para-atender-ao-despacho-presidencial-de-1o-de-janeiro-de-2023/copy_of_PARECERFINALSOBREACESSOINFORMAO_CGU_FEV2023.pdf. Acesso em: 21 ago. 2023.

CARVALHO, João Paulo Furtado. História da privacidade de dados e suas legislações. **ZUP**, 2021. Disponível em: <https://www.zup.com.br/blog/historia-da-privacidade-de-dados>. Acesso em: 25 out. 2021.

DUBOIS, Vincent. **Contrôler les assistés**: genèses et usages d’un mot d’ordre. Paris: Eds. Raison d’Agir, 2021.

EUBANKS, Virginia. **Automating inequality**: how high-tech tools profile, police, and punish the poor. New York: St. Martin's Press, 2018.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 38. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012. p. 417-418.

FILGUEIRAS, Fernando. The silent reform: digital governance as a strategy for state reform in Brazil. *In*: LISBOA, Erika; GOMES, Ricardo Corrêa; MARINS, Humberto Falcão (Org.). **The Brazilian way of doing public administration**. 1st ed. Bingley: Emerald, 2023, v. 1, p. 83-95.

KOGA, Natália *et al.* (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022a. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11121/1/Políticas_publicas_e_usos.pdf.

KOGA, Natália *et al.* Como os burocratas federais se informam? Uma radiografia das fontes de evidências utilizadas no trabalho das políticas públicas. *In*: KOGA, Natália *et al.* **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022b.

LUGATI, Lys Nunes; ALMEIDA, Juliana Evangelista de. Da evolução das legislações sobre proteção de dados: a necessidade de reavaliação do papel do consentimento como garantidor da autodeterminação informativa. **Revista de Direito**, v. 12, n. 2, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/10597/5880>. Acesso em: 25 nov. 2021.

MACHADO, Diego; DONEDA, Danilo. Proteção de dados pessoais e criptografia: tecnologias criptográficas entre anonimização e pseudonimização de dados. **Caderno especial**: a regulação da criptografia no direito brasileiro, p. 99-128. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, dez. 2018.

MELLO, Janine. Produção estatal de evidências e uso de registros administrativos em políticas públicas. *In*: KOGA, Natália *et al.* (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022.

PAIVA, Andrea Barreto de; PINHEIRO, Marina Brito. **BPC em disputa**: como alterações regulatórias recentes se refletem no acesso ao benefício. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2703). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10890/1/td_2703.pdf.

PINHEIRO, Maurício. **Políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs)**: delimitando o problema conceitual. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2554). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9915/1/td_2554.pdf.

SANTOS, Maykon Adler Oliveira; ARAÚJO, Jeferson Sousa de; REGO, Ighor Jean. A história brasileira de proteção aos dados: o advento da lei geral de proteção de dados pessoais e a sua influência no acesso aos dados médicos no Brasil. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, v. 1, p. 172-198, dez. 2021. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/advento-da-lei>.

REIS, Fernanda; DIREITO, Denise. Dados pessoais e políticas públicas: o que revelar e o que preservar? **Revista Brasileira de Avaliação**, v. 12, n. 1, 2023. Disponível em: <https://rbaval.org.br/article/10.4322/rbaval202312016/pdf/1598015026-12-1-e121623.pdf>.

SCHNEIDER, Luana Roberta; PEREIRA, Rui Pedro Gomes; FERRAZ, Lucimare. Prática baseada em evidências e a análise sociocultural na atenção primária. **Physis**: Revista de Saúde Coletiva, v. 30, n. 2, jan. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/physis/a/kq66hywGnfmM4JtrftJM4ys/>.

VALADARES, Alexandre *et al.* Políticas sociais: acompanhamento e análise. **Boletim de Políticas Sociais**, n. 29, jun. 2022. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=39098&Itemid=9.

MACHINE LEARNING: EVIDÊNCIAS OU ALQUIMIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL?¹

Fernando Filgueiras²

SINOPSE

O uso de algoritmos de *machine learning* se torna crescentemente presente no ciclo das políticas públicas. Operando grandes bases de dados, estes algoritmos produzem novas formas de racionalização do processo decisório, do desenho, da implementação e da avaliação dessas políticas, otimizando diversas facetas do seu processo mais amplo. Um dos argumentos em que se assenta o uso desses algoritmos na condução das políticas é o fato de eles facilitarem o trabalho com evidências, uma vez que operam grandes bases de dados. Neste artigo nós argumentamos que a crescente aplicação de *machine learning* no ciclo das políticas públicas não é condição suficiente para ampliar práticas baseadas em evidências. Dada a natureza e os atributos das dinâmicas de desenho de algoritmos de *machine learning*, defendemos que eles não produzem evidências, mas figurações do mundo baseadas em dados. Assim, traçamos uma conclusão sobre que tipos de capacidades são requeridas para o trabalho com inteligência artificial e seus desdobramentos na gestão pública.

Palavras-chave: *machine learning*; evidências; capacidades analíticas; inteligência artificial; epistemologia.

1 INTRODUÇÃO

Processos de transformação digital são fortemente conduzidos com a presença de algoritmos de *machine learning*. Quando aplicados ao ciclo de políticas públicas, esses algoritmos provocam mudanças disruptivas no modo de fazer e pensar o processo de formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação dessas políticas (Valle-Cruz *et al.*, 2020). Havendo máquinas inteligentes que interagem com humanos na condução das políticas, produzem-se mudanças epistêmicas entre *policymakers*, transformando a maneira como eles refletem e pensam o trabalho das políticas públicas e os parâmetros de ação governamental.

A discussão sobre inteligência artificial, entretanto, tem sido baseada em hipérboles (Car *et al.*, 2019), ou em uma perspectiva de riscos existenciais para a humanidade (Vold e Harris, 2021). Tal discussão apoia-se em retóricas, tanto no sentido da hipérbole de seu poder para beneficiar a humanidade, quanto dos riscos globais que ameaçam a própria existência humana. Entre esses argumentos retóricos, no campo das políticas públicas, afirma-se que o uso de inteligência artificial, especialmente a de algoritmos de *machine learning*, produz políticas públicas baseadas em evidências e, assim, amplifica as capacidades estatais.

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi37art12>

2. Professor associado da Universidade Federal de Goiás (UFG) e professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da UFG; professor do Programa de Doutorado Profissional em Políticas Públicas da Escola Nacional de Administração Pública (Enap); pesquisador afiliado no Ostrom Workshop in Political Theory and Policy Analysis, da Indiana University; pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) em Democracia Digital; bolsista de Produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq); doutor em ciência política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ); e consultor 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: fernandofilgueiras@ufg.br.

Circunstanciando a discussão sobre inteligência artificial entre a hipérbole e os riscos existenciais, o objetivo deste artigo é enfrentar a seguinte questão: os algoritmos de *machine learning* produzem decisões e ação governamental baseadas em evidências? Ou eles significam apenas uma figuração factual do mundo que transforma as bases epistêmicas das políticas públicas, mas sem mudanças que sejam realmente disruptivas? Iniciamos essa empreitada na seção 2 examinando os algoritmos de *machine learning*. Nas seções 3 e 4, discutimos as escolhas de arquitetura e os dilemas de desenho de algoritmos. Na seção 5, examinamos seu uso e aplicação no ciclo das políticas. Por fim, na seção 6, concluímos questionando alguns desafios para o desenho de algoritmos e sua aplicação no setor público.

2 FUNDAMENTOS DE MACHINE LEARNING E SEU ALCANCE NA SOCIEDADE

Algoritmos são um conceito fundamental da ciência da computação (Knuth, 1968). Eles podem ser descritos como sequências de instruções ou etapas definidas para resolver um determinado problema, tarefa ou cálculo. O estudo e o uso de algoritmos são multidisciplinares e têm despertado o interesse de pesquisadores de praticamente todas as áreas da ciência, desde ciência da computação, matemática e engenharia até ciências sociais. Os cientistas da computação e engenheiros tendem a focar seu trabalho no desenho e análise de algoritmos, determinando sua eficiência, correção e otimização de uma perspectiva técnica.

Nos últimos anos, um progresso notável ocorreu com os algoritmos (Russell e Norvig, 2010). O desenvolvimento de algoritmos avançados está associado à evolução da capacidade computacional e à proliferação de *big data*. *Big data* diz respeito ao grande volume de dados que são coletados em diferentes fontes, compreendendo números, imagens, fala e textos, e armazenados e processados de maneira veloz em função da expansão da internet (Ekbja *et al.*, 2014; Kitchin, 2013).

A emergência de *big data* possibilitou reconstruir a área de inteligência artificial e otimizar a presença de algoritmos de *machine learning* para resolver diferentes problemas. Em vez de especificar passo a passo regras e rotas que os algoritmos tradicionais seguem, os algoritmos de *machine learning* são *softwares* que aprendem com exemplos, dados e experiências (Samuel, 1959). Eles calculam funções de aprendizado e são capazes de aprender com os dados para classificar, hierarquizar ou agrupar diferentes objetos de interesse. Os algoritmos de *machine learning* fazem parte de uma família de métodos de inteligência artificial que incluem aprendizado profundo e aprendizado por reforço (Kelleher, 2019).

Essencialmente, um algoritmo de *machine learning* recebe dados como entrada e produz um modelo que representa os padrões que o algoritmo aprendeu com esses dados (Samuel, 1962). Com base na estatística e na teoria da probabilidade, esses algoritmos geram resultados com algum grau de incerteza sobre o que é útil ou ideal.

O aprendizado de máquina abrange duas etapas, a de treinamento e a de inferência, sendo o processo de treinamento organizado em três grupos. No caso de aprendizado de máquina supervisionado, um sistema é treinado com dados que foram previamente rotulados. O sistema então usa essas informações para prever as categorias de dados novos ou de teste (Kelleher, 2019). Quando nenhum dado é rotulado, o aprendizado não supervisionado tenta detectar funções que mapeiam exemplos semelhantes em *clusters*. O aprendizado por reforço, por seu turno, concentra-se em aprender com a experiência e situa-se entre o aprendizado não supervisionado e o supervisionado, fazendo com que

a estrutura do algoritmo trabalhe com *feedbacks* proporcionados pela interação entre humanos e máquinas. Algoritmos de *deep learning* – um subcampo de algoritmos de *machine learning* – são redes neurais artificiais inspiradas em *insights* extraídos da fisiologia e da neurociência (Kelleher, 2019).

A ciência da computação reconhece que os sistemas algorítmicos são agentes – em muitos casos, multiagentes – que executam várias ações em conjunto. Winston (1992), por exemplo, define algoritmos de inteligência artificial como o campo de estudo baseado em métodos que tornam possível perceber, raciocinar e construir conhecimento, de forma a modificar e racionalizar a ação. Russell (2019) define sistemas algorítmicos baseados em inteligência artificial como agentes que percebem um fluxo de entradas e produzem um fluxo de saídas para realizar um objetivo.

Essa condição de agência é atribuída aos algoritmos por meio de regras e procedimentos embutidos em seus códigos complexos. Além disso, a condição de agência deriva da capacidade dos algoritmos de gerar conhecimento sobre um determinado objeto. Eles são, portanto, agentes epistêmicos cuja ação depende dos dados para tomar uma decisão ou realizar uma tarefa (McCarthy, 1981). Porém, algoritmos de *machine learning* são agentes epistêmicos que realizam tarefas por meio de funções de aprendizado baseadas em recursos heurísticos. Dessa maneira, incertezas e informação incompleta são constitutivas de inteligência artificial, a qual busca a simplificação do conhecimento sobre questões complexas (Simon, 1995).

Algoritmos de recomendação, algoritmos de identificação de imagens, mecanismos de busca, algoritmos de roteamento e “agentes” digitais são exemplos de algoritmos que limitam ou eliminam a necessidade de envolvimento humano em algumas tarefas porque eles moldam decisões ou tarefas a partir dos dados de entrada e são capazes de automatizar a ação. Algoritmos são constituídos em instalações de fronteira, por exemplo, para substituir decisões humanas em operações de segurança (Amoore, 2021). Da mesma forma, algoritmos de *credit score* são usados para avaliar a adequação de um solicitante de empréstimo ou outras operações comerciais e de controle social usadas pelo Estado (Dai, 2020).

O fato é que algoritmos de inteligência artificial estão no centro das mudanças sociais vigentes, com diferentes consequências para a sociedade e para a democracia (Frischmann e Selinger, 2018). Isto ocorre porque algoritmos definem situações, *scripts* e *frames* para a ação social, instrumentalizando novas racionalidades que emergem das interações entre humanos e máquinas (Mendonça, Filgueiras e Almeida, 2023). Esta racionalidade está associada a mudanças epistêmicas que acontecem na dimensão social, tendo em vista novas dinâmicas de construção do conhecimento e novos mecanismos de mediação que surgem com algoritmos aplicados a diferentes campos da vida coletiva, em particular em governos.

No campo das políticas públicas, algoritmos de *machine learning* podem ter aplicações diversas, com potencial para aprimorar as capacidades analíticas relacionadas à construção de conhecimento e ao uso de evidências. Porém, existem limitações e impactos ainda não mensurados que surgem de uma aceitação acrítica de algoritmos de *machine learning* na construção de políticas públicas. Em muitas situações, esses algoritmos podem representar processos de alquimia na construção do conhecimento em políticas públicas, impactando em muitos aspectos a sociedade.

3 EVIDÊNCIAS E MACHINE LEARNING

A capacidade de resposta a problemas públicos melhora quando formuladores de políticas usam evidências para apoiar a tomada de decisão. O uso de evidências amplia as capacidades estatais de maneira que a capacidade analítica de formuladores de políticas públicas favorece soluções baseadas em problemas reais, com a qualidade de resposta informada e intervenções que surgem de maneira sincronizada com os problemas identificados, possibilitando simulação, antecipação e melhoria do processo decisório. Capacidades analíticas fortalecem as capacidades estatais mais amplas, possibilitando aos governos construir respostas mais sólidas para os problemas públicos (Koga *et al.*, 2023; Carney, 2016). Capacidades analíticas, por sua vez, requerem de formuladores habilidades para o trabalho com evidências em políticas públicas.

Políticas públicas baseadas em evidências compreendem um movimento a respeito da importância do uso de evidências para apoiar a produção de políticas públicas. Há um pressuposto de racionalidade instrumental, a partir do qual uma noção restrita de evidência é instrumento para a tomada de decisão, desconsiderando o processo político embutido na seleção de quais evidências, enquadramento e narrativa são empregados para atingir um fim (Carney, 2016; Parkhurst, 2017). O pressuposto inscrito nessa concepção instrumental é de que formuladores, ao usarem evidências, constroem uma epistemologia científica das políticas públicas, tal como imaginada por Lasswell (1971).

Uma mirada mais política e baseada em processos de racionalização, que estão além de uma visão instrumental, considera que o trabalho das políticas públicas utiliza evidências em uma concepção mais larga, amparada em diferentes fontes e usos que estão além de uma racionalidade instrumental. Evidências não se baseiam apenas em dados crus, mas compreendem textos, falas em contextos deliberativos, imagens e processos administrativos (Koga *et al.*, 2022a). Esta concepção surge de uma perspectiva mais pragmática e construtivista das políticas públicas, assentada no fato de que a resolução de problemas públicos é orientada pelo envolvimento, discurso e trocas entre os diferentes atores no processo de produção dessas políticas.

Ou seja, o conceito de evidências não é consensual no campo de conhecimento das políticas públicas. Embora haja esse dissenso, a discussão sobre políticas públicas baseadas em evidências ganha um novo personagem no processo de instrumentalização da tomada de decisão. O imaginário de Lasswell de uma epistemologia científica das políticas públicas ganhou um enorme reforço com o surgimento de *big data* e o uso crescente de inteligência artificial, especialmente de algoritmos de *machine learning* (El-Taliawi, Goyal e Howlett, 2021). O uso de dados em políticas públicas para alimentar sistemas de inteligência artificial baseados em *machine learning* cria uma nova epistemologia que sustenta o trabalho de *policymakers*. Essa nova epistemologia compreende a ideia de que o emprego desses sistemas amplifica as capacidades analíticas do setor público e, por sua vez, a sustentação do processo decisório em evidências (Dunleavy e Margetts, 2013). *Policymakers*, tendo o trabalho otimizado para produzir políticas públicas, atuam em um imaginário positivista como *engenheiros sociais*, criando intervenções informadas por sistemas de conhecimento baseados em algoritmos de *machine learning*.

A motivação deste texto é exatamente discutir esse corolário do uso de evidências com algoritmos de *machine learning*. A emergência e difusão da inteligência artificial no setor público

criou o imaginário de que todo o processo decisório de políticas públicas é sustentado em uma concepção larga de evidências.

4 CIÊNCIA OU ALQUIMIA?

Uma visão puramente positivista das políticas públicas pode compreender a ideia de que o desenho de uma política pública envolve o conhecimento de um problema, o conhecimento de uma solução e a construção de intervenções governamentais na sociedade, as quais são implementadas institucionalmente para realizar um objetivo. Tanto a formulação quanto a implementação de uma política pública dependem de um sistema de conhecimento, em que evidências contribuem em todas as fases do ciclo de políticas públicas. Neste corolário, capacidades analíticas dos formuladores são fundamentais tanto para conhecer os problemas quanto para formular e implementar uma política (Koga *et al.*, 2023).

Algoritmos de *machine learning* têm o potencial de aprimorar essas capacidades analíticas e, assim, podem ser incorporados em todas as fases do ciclo de políticas públicas (Valle-Cruz *et al.*, 2020; Porciello *et al.*, 2020). Na identificação dos problemas e da agenda, eles permitem que governos analisem dados provenientes de mídias sociais e construam perspectivas sobre a atenção dada pelos cidadãos a problemas (Giest, 2017). No que diz respeito à formulação, algoritmos de *machine learning* podem, de forma a incorporar todo o desenho da política, realizar diferentes tarefas e apoiar a tomada de decisão. Na implementação de políticas públicas, podem executar tarefas diferentes relacionadas ao estado de bem-estar social (Coles-Kemp *et al.*, 2020) e implementar ações de policiamento preditivo e diversas tarefas da política de segurança (Meijer e Wessels, 2019), por exemplo.

Nessas diversas situações podemos argumentar que algoritmos de *machine learning* aprimoram as capacidades analíticas do Estado porque incorporam, antes de qualquer coisa, um sistema de conhecimento e aprendizagem automatizado que molda todo o ciclo das políticas públicas. São algoritmos que entregam atividades analíticas baseadas em dados de forma mais rápida e eficiente (Giest, 2017), além de criarem uma perspectiva científica das políticas públicas, supostamente realizando o imaginário de Lasswell. Eles produzem, ainda, novos *frames* para a institucionalização governamental e ação de formuladores de políticas públicas em contextos variados (Mendonça, Filgueiras e Almeida, 2023). Em outras palavras, algoritmos de *machine learning* têm o potencial para criar uma mudança epistemológica das políticas públicas, mudando toda a estrutura de conhecimento e aprendizado utilizada por formuladores e implementadores de políticas (El-Taliawi, Goyal e Howlett, 2021). Argumenta-se que algoritmos estão transformando diversos aspectos organizacionais do Estado, criando um processo de “algoritmização” da burocracia (Meijer, Lorenz e Wessels, 2021).

Essa mudança epistemológica decorre do fato de que a inteligência artificial é uma ferramenta potente para conhecer e agir, funcionando como mecanismo de racionalização que facilita a eficiência e eficácia do serviço público, associado à maior velocidade de produção da informação. Além disso, essa mudança decorre de várias políticas difundidas por organizações internacionais que influenciam o conhecimento dentro das burocracias estatais, com destaque para a OECD (2014). Nesse contexto de mudança epistêmica, criou-se um imaginário otimista de que o método de *machine learning* amplifica o uso de evidências. Entretanto, esse processo em políticas públicas não seria, na verdade, uma alquimia?

Ali Rahimi, um pesquisador de inteligência artificial da Google, afirmou em uma conferência que algoritmos de *machine learning* representam não uma atividade puramente científica, mas uma forma de alquimia. Alquimia é uma pseudociência da antiguidade que buscava a fusão de metais em ouro, o elixir da vida e a pedra filosofal. Segundo Rahimi, pesquisadores e *designers* de algoritmos de *machine learning* não têm critérios rigorosos para a escolha de uma arquitetura de inteligência artificial sobre outra – visto que não existem padrões para a escolha dos dados de entrada – e sofrem de problemas de reprodutibilidade que impedem que outros pesquisadores ou reguladores testem esses sistemas em função de práticas experimentais inconsistentes (Hutson, 2018).

Além dos problemas de reprodutibilidade, algoritmos de *machine learning* não são transparentes com relação à forma como processam dados e constroem informação; são produtos industriais prontos, aplicados com diversos propósitos, mensurados em termos de um objetivo prático e não do processo. Ademais, são opacos com relação aos procedimentos adotados, não permitindo, assim, controle de suas operações aplicadas em diversos campos da sociedade (Pasquale, 2015). Sem que sejam transparentes, algoritmos de *machine learning* não são passíveis de responsabilização pelos cidadãos (Binns, 2018), e não possibilitam formas de aprendizado que permitam alterar seus termos. Ao contrário disso, algoritmos de *machine learning* incorporam todo o sistema de conhecimento e produzem as suas próprias formas de aprendizado – supervisionado ou não –, sem permitir a formuladores construir mecanismos de *feedback* para além daqueles que já estão incorporados na forma de dados.

Assim, algoritmos de *machine learning* espelham mais uma prática de alquimia do que um trabalho científico rigoroso. E aplicados em políticas públicas, é difícil sustentar que o ambiente de evidências seja melhorado e possa incidir na produção de políticas. Afirmar que algoritmos de *machine learning* facilitam a produção de evidências e, por sua vez, as capacidades analíticas do Estado pode nos fazer incorrer em oximoros que, na prática, não se fundamentam. Isto porque dados não são neutros. Como um objeto de conhecimento que classifica ou hierarquiza coisas ou pessoas, dados podem ser elementos que produzem vieses analíticos, hierarquias sociais ou distorções no entendimento das coisas (Gitelman e Jackson, 2013).

Aplicados em sistemas de inteligência artificial, bases de dados enviesadas podem produzir toda sorte de injustiça algorítmica, fazendo com que a estrutura de conhecimento reflita desigualdades as mais diversas, no campo racial (Benjamin, 2019; Noble, 2018), de gênero (Joyce *et al.*, 2021), ou toda sorte de desigualdades sociais que punem os mais pobres (Eubanks, 2018). O relatório de Philip Alston, no âmbito da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, mostra como os governos em todo o mundo transformaram silenciosamente a dinâmica de acesso aos direitos sociais por meio de algoritmos de *machine learning*, criando a necessidade de um novo corpo de direitos – direitos digitais – para proteger as pessoas mais vulneráveis diante do *digital welfare state* (Alston, 2019). Exemplos abundam nessa direção.

No Brasil, tais exemplos também são abundantes. O Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) centraliza as políticas de proteção social com especial ênfase no sistema de aposentadorias e benefícios sociais. Como resposta para o aumento de demanda da sociedade para concessão e revisão de benefícios sociais, o INSS passou a adotar algoritmos de *machine learning* que analisem os requerimentos. Em outras palavras, um algoritmo de *machine learning* analisa o requerimento textual e os dados de registros administrativos do INSS para conceder ou não o benefício. Em estimativa do Tribunal de Contas da União (TCU), cerca de 60% dos pedidos são recusados sem análise de

mérito, criando, na expressão do ministro Aroldo Cedraz, um sistema de “desproteção social” no Brasil. Segundo o ministro, em decisão exarada em acórdão do TCU, “é essencial que algoritmos sejam validados de forma criteriosa, com seus resultados sendo submetidos à revisão humana pelo período necessário para se obter segurança de que não existem falhas detectáveis que possam trazer prejuízo a qualquer das partes” (Brasil, 2023, p. 22).

De forma geral, algoritmos transformam as ideias por trás das políticas de proteção social. O uso extensivo de algoritmos de *machine learning* na proteção social cria uma perspectiva liberal restrita de concessão de benefícios e uma concepção ambígua atrelada à desconfiança. Ou seja, uma concepção que se concentra na auditoria dos benefícios e desmantelamento da efetividade da proteção, em uma tendência mundial de desmantelamento do estado de bem-estar por meio da digitalização (Collington, 2022). O que fica visível é que as mudanças epistêmicas do trabalho com as políticas públicas, que surgem com a instrumentalização de *machine learning*, estão centradas em ideias, perspectivas e enquadramentos de um mundo produzido artificialmente, voltado para a racionalização das políticas. Em outras palavras, o desenho de algoritmos é movido por ideias e enquadramentos que buscam um conhecimento baseado em dados como instrumento que justifique mudanças a partir de um objetivo – político – determinado (Mendonça, Filgueiras e Almeida, 2023).

Esse exemplo ilustrativo nos indica alguns caminhos a adotar quando algoritmos de *machine learning* são utilizados no ciclo das políticas públicas como produtores de evidências. O fato de estas tecnologias trabalharem com grandes volumes de dados não é uma condição suficiente para afirmarmos que *machine learning* expande a disponibilidade de evidências para a tomada de decisão em políticas públicas. Esses grandes volumes e diversidade de dados podem acelerar o uso de informações diversas que, por sua vez, podem ser captadas de diferentes formas. Entretanto, os problemas de *design* da tecnologia e as escolhas que os *designers* fazem com relação aos conjuntos de dados que serão utilizados, assim como a arquitetura analítica do algoritmo, borram as fronteiras entre ciência e alquimia, requerendo mecanismos de governança das inteligências artificiais e de controle de seus efeitos na sociedade. Em diversas situações, inteligências artificiais são aplicadas sem que seja possível calcular um curso de ação a partir de dados.

5 INTUIÇÃO E PRÁTICA

Segundo Amoore (2014), o trabalho com a inteligência artificial, especialmente os algoritmos de *machine learning*, requer um outro tipo de capacidade dos *designers*, mais imaginativa e intuitiva. Esse corolário de Amoore (2014), baseado nas críticas de Wittgenstein (1972) a Turing (1950), apoia-se no fato de que, em muitas situações, sistemas são feitos para calcular o incalculável, demandando mais um trabalho com a automatização do cálculo e imaginação da rotinização de procedimentos que incidam diretamente no mundo real. Algoritmos, assim, têm incorporados em si uma intuição matemática que traz uma série de efeitos políticos, demandando dos *designers* de sistemas uma nova capacidade: a imaginação.

Aplicados a políticas públicas, algoritmos de *machine learning* não produzirão, por si, evidências a respeito de um problema ou tarefa, mas mecanismos de otimização que se baseiam mais em um uso intuitivo de informações para imaginar futuros possíveis. Imaginar futuros possíveis com o apoio de previsões e simulações feitas por sistemas baseados em *machine learning* possibilita lidar com o incalculável e projetar o redesenho de políticas e recomposição de seus objetivos.

Seguindo o argumento aqui traçado, podemos dizer que sistemas de *machine learning* não trabalham e nem incrementam o trabalho com evidências em políticas públicas, embora sejam revestidos de cálculos matemáticos variados e um processo de racionalização organizacional e política. Em outras palavras, o aprendizado de máquina aplicado para produzir evidências em políticas públicas tem efeitos políticos diversos, que precisam ser mapeados na forma de riscos ao funcionamento de sistemas que sustentem a tomada de decisão e a realização de tarefas. O *insight* da imaginação e intuição como uma capacidade de formuladores não nos permite afirmar a construção de uma concepção científica das políticas públicas, mas a coexistência de um sistema político que incorpora sistemas sociotécnicos diversos que são capazes de alterar e instrumentalizar vários aspectos da sociedade por meio da interação entre humanos e máquinas.

Considerar esse caminho de uma capacidade imaginativa e intuitiva de gestores é, talvez, a grande mudança que sistemas de inteligência artificial incutem no conhecimento de formuladores e implementadores de políticas públicas, operando entre o trabalho com evidências, em um sentido mais largo, e a busca pela pedra filosofal, à medida que sistemas sociotécnicos aceleram transformações e práticas dentro do setor público.

6 CONCLUSÃO: ENTRE CIÊNCIA E ALQUIMIA, AS EVIDÊNCIAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Sistemas de *machine learning* têm produzido mudanças epistemológicas e práticas relacionadas à produção de políticas públicas. As mudanças que hoje ocorrem no conhecimento sobre políticas públicas criam um novo paradigma epistêmico de *policy science* decorrente da emergência de novas tecnologias e crises correlacionadas, estando esse novo paradigma atrelado a mudanças teóricas e práticas (Hartley e Kuecker, 2022).

A partir de grandes volumes de dados que governos coletam e armazenam cotidianamente, as possibilidades para criar aplicações que incidam diretamente no processo das políticas são diversas e variadas, sustentadas em informações produzidas a partir de dados. Mas a diversidade de algoritmos e de aplicações possíveis com *machine learning* não necessariamente permite sustentar a expansão e o uso de evidências em políticas públicas. Ter mais dados disponíveis não significa, necessariamente, mais evidências. Evidências requerem processamento e a construção de informações que podem ser testadas, falseadas e controladas para atingir um objetivo de conhecimento. Evidências requerem, portanto, procedimentos rigorosos com relação à coleta e ao processamento de dados para atingir o objetivo proposto.

Machine learning dispensa esses procedimentos de coleta e processamento, como uma teoria do processo de políticas públicas em que, em um passe de mágica, algoritmos aprendem a partir de bases de dados de treinamento e produzem, com esse conhecimento alquímico, efeitos diversos na sociedade, com diretrizes mais políticas e intuitivas do que científicas. O incalculável, seguindo Amoore (2014), faz com que a intuição seja essencial, empacotada como uma capacidade nova quando algoritmos de *machine learning* são difundidos no setor público como uma solução à procura de problemas. Mais do que isso, *machine learning* oferece opções plausíveis para prever ou simular alternativas, mas não necessariamente evidências, ainda mais se considerando mudanças e crises epistêmicas que são moldadas no cenário político em função de tecnologias disruptivas (Hartley e Kuecker, 2022; Benkler, Faris e Roberts, 2018). Inteligência artificial é uma forma de entendimento da intuição (Frantz, 2003).

Lasswell (1971, p. 444) argumentou que “o computador de alta velocidade tem sido (...) uma ferramenta revolucionária. Com efeito, permite que um ponto de vista contextual e multivalorado (‘filosófico’) passe da fantasia e da exortação à realidade”. O imaginário positivista de Lasswell (1971) não permitiu conceber que mudanças em *policy science* decorrem de um mundo mais imprevisível, crítico e impensável, e que mesmo computadores abastecidos com algoritmos de *machine learning* podem errar quando dados não necessariamente produzem informação. Ao contrário do imaginário de Lasswell, algoritmos de *machine learning* rompem com a epistemologia de *policy science* ao introduzir uma nova forma de conhecimento baseada em tentativas e erros, artesanato com dados e intuições matemáticas.

Não por acaso, a disrupção contemporânea em políticas públicas exige de formuladores mais experimentação, tentativa e erro e processos de governança de tecnologias emergentes que ainda não estão definidos e empacotados *a priori* (Filgueiras e Raymond, 2023). Tecnologias disruptivas como inteligência artificial não desafiam as capacidades administrativas, gerenciais, políticas e relacionais. Elas desafiam a imaginação e a intuição de burocratas para lidar com problemas complexos e produzir soluções plausíveis mais inclusivas, justas e democráticas.

REFERÊNCIAS

- ALSTON, P. **Extreme poverty and human rights**: note by the Secretary-General. New York: UN, 11 Oct. 2019. 23 p. (Report of the Special Procedure of the Human Rights Council). Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3834146?ln=en>.
- AMOORE, L. Security and the incalculable. **Security Dialogue**, v. 45, n. 5, p. 423-439, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1177/0967010614539719>.
- _____. The deep border. **Political Geography**, v. 96, p. 1-9, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2021.102547>.
- BENJAMIN, R. Assessing risk, automating racism. **Science**, v. 366, n. 6464, p. 421-422, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1126/science.aaz3873>.
- BENKLER, Y.; FARIS, R.; ROBERTS, H. **Network propaganda**: manipulation, disinformation, and radicalization in American politics. Oxford: Oxford University Press, 2018.
- BINNS, R. Algorithmic accountability and public reason. **Philosophy and Technology**, v. 31, n. 4, p. 543-556, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s13347-017-0263-5>.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 514/2023**. Brasília: TCU, 2023. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultarPagina=S&item0=820342>.
- CAR, J. *et al.* Beyond the hype of big data and artificial intelligence: building foundations for knowledge and wisdom. **BMC Medicine**, v. 17, n. 143, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1186/s12916-019-1382-x>.
- CARNEY, P. **The politics of evidence-based policymaking**. London: Palgrave-MacMillan, 2016.

- COLES-KEMP, L. *et al.* Digital welfare: designing for more nuanced forms of access. **Policy Design and Practice**, v. 3 n. 2, p. 177-188, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1760414>.
- COLLINGTON, R. Disrupting the welfare state? Digitalisation and the retrenchment of public sector capacity. **New Political Economy**, v. 27, n. 2, p. 312-328, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13563467.2021.1952559>.
- CONNOLLY, R. Why computing belongs within the social sciences. **Communications of the ACM**, v. 63, n. 8, p. 54-59, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1145/3383444>.
- CRAWFORD, K. **Atlas of AI: power, politics, and the planetary costs of artificial intelligence**. New Haven: Yale University Press, 2021.
- DAI, X. Enforcing law and norms for good citizens: one view of China's social credit system project. **Development**, v. 63, p. 38-43, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1057/s41301-020-00244-2>.
- DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H. The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the web. **Philosophical Transactions of the Real Society**, v. 371, n. 1987, p. 1-17, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1098/rsta.2012.0382>.
- EKBIA, H. *et al.* Big data, bigger dilemmas: a critical review. **Advances in Information Science**, v. 66, n. 8, p. 1523-1545, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/asi.23294>.
- EL-TALIAWI, O. G.; GOYAL, N.; HOWLETT, M. P. Holding out the promise of Lasswell's dream: big data analytics in public policy research and teaching. **Review of Policy Research**, v. 38, n. 6, p. 640-660, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/ropr.12448>.
- EUBANKS, V. **Automating inequality: how high-tech tools profile, police, and punish the poor**. New York: St. Martin's Press, 2018.
- FILGUEIRAS, F.; RAYMOND, A. Designing governance and policy for disruptive digital technologies. **Policy Design and Practice**, v. 6, n. 1, p. 1-13, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/25741292.2022.2162241>.
- FRANTZ, R. Herbert Simon: artificial intelligence as a framework for understanding intuition. **Journal of Economic Psychology**, v. 24, n. 2, p. 265-277, 2003. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/S0167-4870\(02\)00207-6](https://doi.org/10.1016/S0167-4870(02)00207-6).
- FRISCHMANN, B.; SELINGER, E. **Re-engineering humanity**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- GIEST, S. Big data for policymaking: fad or fasttrack? **Policy Sciences**, v. 50, n. 3, p. 367-382, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9293-1>.
- GITELMAN, L.; JACKSON, V. Introduction. *In*: GITELMAN, L. (Ed.). **"Raw data" is an oxymoron**. Cambridge: MIT Press, 2013.
- HARTLEY, K.; KUECKER, G. D. **Disrupted governance: towards a new policy science**. Cambridge: Cambridge University Press, Mar. 2022.
- HUTSON, M. Has artificial intelligence become alchemy? **Science**, v. 360, n. 6388, p. 478-479, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1126/science.360.6388.478>.

JOYCE, K. *et al.* Toward a sociology of artificial intelligence: a call for research on inequalities and structural change. **Socius: Sociological Research for a Dynamic World**, v. 7, n. 1, p. 1-11, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/2378023121999581>.

KELLEHER, J. **Deep learning**. Cambridge: The MIT Press, 2019.

KITCHIN, R. Big data and human geography: opportunities, challenges, and risks. **Dialogues in Human Geography**, v. 3, n. 3, p. 262-267, 2013. Disponível em: <https://www.doi.org/10.1177/2043820613513388>.

KNUTH, D. **The art of computer programming**: fundamental algorithms. New York: Addison-Wesley, 1968. v. 1.

KOGA, N. *et al.* Analysing the information sources Brazilian bureaucrats use as evidence in everyday policymaking. **Policy and Politics**, v. 50, n. 4, p. 483-506, 2022a. Disponível em: <https://doi.org/10.1332/030557321X16588356122629>.

KOGA, N. *et al.* Apresentação. In: _____. (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil**: conceitos, métodos, contextos e práticas. Brasília: Ipea, 2022b.

KOGA, N. *et al.* Analytical capacity as a critical condition for responding to covid-19 in Brazil. **Policy and Society**, v. 42, n. 1, p. 117-130, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/polsoc/puac028>.

LASSWELL, H. D. From fragmentation to configuration. **Policy Sciences**, v. 2, n. 4, p. 439-446, 1971. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/BF01406144>.

MCCARTHY, J. Epistemological problems of artificial intelligence. In: WEBBER, B. L.; NILSSON, N. J. **Readings in artificial intelligence**. Berlin: Springer, 1981. p. 459-465.

MEIJER, A.; LORENZ, L.; WESSELS, M. Algorithmization of bureaucratic organizations: using a practice lens to study how context shapes predictive policing systems. **Public Administration Review**, v. 81, n. 5, p. 837-846, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/puar.13391>.

MEIJER, A.; WESSELS, M. Predictive policing: review of benefits and drawbacks. **International Journal of Public Administration**, v. 42, n. 12, p. 1031-1039, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1575664>.

MENDONÇA, R. F.; FILGUEIRAS, F.; ALMEIDA, V. A. **Algorithmic institutionalism**: the changing rules of social and political life. Oxford: Oxford University Press, 2023.

NOBLE, S. U. **Algorithms of oppression**: how search engines reinforce racism. New York: New York University Press, 2018.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Recommendation of the council on digital government strategies**. Paris: OECD, 2014. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>.

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

PASQUALE, F. **The black box society**: the secret algorithms that control money and information. Cambridge: Harvard University Press, 2015.

- PORCIELLO, J. *et al.* Accelerating evidence-informed decision-making for the Sustainable Development Goals using machine learning. **Nature Machine Intelligence**, v. 2, p. 559-565, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s42256-020-00235-5>.
- RUSSELL, S. **Human compatible**: artificial intelligence and the problem of control. New York: Viking, 2019.
- RUSSELL, S. J.; NORVIG, P. **Artificial intelligence**: a modern approach. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 2010.
- SAMUEL, A. L. Some studies in machine learning using the game of checkers. **IBM Journal of Research and Development**, v. 44, n. 1/2, p. 206-226, 1959.
- _____. Artificial intelligence: a frontier of automation. **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 340, n. 1, p. 10-20, 1962. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/000271626234000103>.
- SIMON, H. A. Artificial intelligence: an empirical science. **Artificial Intelligence**, v. 77, n. 1, p. 95-127, 1995. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/0004-3702\(95\)00039-H](https://doi.org/10.1016/0004-3702(95)00039-H).
- TURING, A. Computing machinery and intelligence. **Mind: A Quarterly Review of Psychology and Philosophy**, v. 59, n. 236, p. 433-460, 1950.
- VALLE-CRUZ, D. *et al.* Assessing the public policy-cycle framework in the age of artificial intelligence: from agenda-setting to policy evaluation. **Government Information Quarterly**, v. 37, n. 4, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101509>.
- VOLD, K.; HARRIS, D. R. How does artificial intelligence pose an existential risk? *In*: VÉLIZ, C. (Ed.). **The Oxford handbook of digital ethics**. Oxford: Oxford University Press, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198857815.013.36>.
- WINSTON, P. H. **Artificial intelligence**. New York: Addison-Wesley, 1992.
- WITTGENSTEIN, L. **Blue and brown books**: preliminary studies for the philosophical investigations. New York: Blackwell, 1972.

INSTITUCIONALIZAÇÃO DO USO DE EVIDÊNCIAS EM POLÍTICAS NO BRASIL: AVANÇOS E OPORTUNIDADES¹

Bethânia Suano²

Bruno Graebin de Farias³

Carolina Scherer Beidacki⁴

Gabriela Solidario de Souza Benatti⁵

Victória Paulo Menin⁶

Laura dos Santos Boeira⁷

SINOPSE

Neste artigo debatemos a institucionalização do uso de evidências em políticas no Brasil, a partir dos domínios de governança e de parcerias, de ações colaborativas e do suporte contínuo entre organizações, que acumulam experiências intersetoriais. Considera-se que o país tem avançado na elaboração de normativas que fomentam o uso de evidências, bem como fortalecido essa pauta no organograma do governo federal, além de liderar redes nacionais e internacionais sobre o tema. No entanto, ainda há carência de mecanismos de coordenação entre instâncias e de planos específicos para atrelar as evidências ao ciclo de política, gerando duplicação de esforços e baixa sustentabilidade das ações. Como próximos passos, indica-se a integração do uso de evidências em processos de participação cidadã, de modo a fortalecer os domínios de liderança e de cultura, bem como ampliar a capacidade sistêmica de conectar demanda e oferta por evidências, fortalecendo redes e recursos humanos no campo.

Palavras-chave: políticas informadas por evidências; governança; parcerias; institucionalização.

1 INTRODUÇÃO

Ocupando espaço crescente no debate sobre a democracia e o serviço público brasileiros, as Políticas Informadas por Evidência (PIEs) têm por objetivo informar pessoas responsáveis pela formulação de políticas públicas acerca das melhores evidências disponíveis para aprimorar o processo decisório (Brasil, 2020; Oliveira *et al.*, 2020; Koga *et al.*, 2020). Essa corrente parte do pressuposto de que o uso de evidências promove políticas e intervenções sociais mais efetivas, impactando positivamente a qualidade de vida da população (Brasil, 2020).

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi37art13>

2. Coordenadora de projetos no Instituto Veredas; doutora em direito, justiça e cidadania no século XXI pela Universidade de Coimbra, com pós-doutorado em desenvolvimento sustentável e políticas públicas pela Universidade de Aveiro. *E-mail:* bethania@veredas.org.

3. Pesquisador do Instituto Veredas; e doutor em psicologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). *E-mail:* bruno@veredas.org.

4. Pesquisadora do Instituto Veredas; e especialista em políticas públicas para a igualdade na América Latina pelo Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (Clacso). *E-mail:* carol@veredas.org.

5. Pesquisadora do Instituto Veredas; e doutoranda em desenvolvimento econômico pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). *E-mail:* gabriela@veredas.org.

6. Pesquisadora do Instituto Veredas; e mestranda em psicologia social pela UFRGS. *E-mail:* victoria@veredas.org.

7. Diretora-executiva do Instituto Veredas; e doutoranda em psicologia social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). *E-mail:* laura@veredas.org.

Em um estudo recente, foram conduzidas entrevistas com servidores públicos familiarizados com o uso de evidências em políticas, os quais elencaram razões para o crescimento desse debate, ponderando que, por um lado, o surgimento de perspectivas anticientíficas no país alavancou uma reação pró-ciência e, por outro, a maior participação de diferentes atores-chave pressionou as organizações públicas a apresentarem argumentos sólidos para defender suas posições (Romão, 2020). A pandemia de covid-19, que atingiu o Brasil no início de 2020, também parece ter contribuído para reforçar a importância do uso de evidências perante o que se chama de *infodemics* – ou abundância de informações que nem sempre correspondem à realidade – e a avalanche de *fake news* (Nascimento *et al.*, 2022).

Apesar de uma tendência lenta de aprimoramento, estudos recentes (Romão, 2020; 2021; Koga *et al.*, 2020) apontam que ainda há muitas barreiras para o uso rotineiro de evidências nas políticas públicas brasileiras. Elas envolvem desde a ausência de incentivos para o uso de evidências até a indisponibilidade de recursos ou a frágil capacidade institucional, mesmo quando há capacidade individual desenvolvida (Romão, 2020; Palotti *et al.*, 2022). A acessibilidade e o formato como as evidências são apresentadas também causam interferência no uso (Romão, 2021; Koga *et al.*, 2020), com gestores públicos interagindo mais comumente com documentos, bases de dados e especialistas governamentais e menos com pesquisas científicas. Destaca-se que servidores públicos em cargos de dirigentes no governo, os quais possuem extensa formação acadêmica, parecem valorizar e interagir mais com evidências científicas (Palotti *et al.*, 2022).

No entanto, como regra geral, as evidências científicas não parecem ser valorizadas como um recurso crítico no setor público brasileiro, e muitas das decisões ainda são tomadas com base nos valores e nas visões das pessoas responsáveis por elas (Romão, 2020; Palotti *et al.*, 2022) ou por grupos de especialistas que não são transparentes sobre seus vieses (Lagom Data, Serrapilheira e Bori, 2023). Entre as limitações institucionais, a falta de protocolos e a tendência da burocracia à inércia organizacional podem dificultar a incorporação das evidências científicas no cotidiano da gestão pública, mesmo quando há motivação das equipes em torno dessa prática (Romão, 2020). Ademais, há lacuna de literatura em português descrevendo experiências de institucionalização do uso de evidências em políticas intersetoriais e pouco engajamento de universidades e organizações da sociedade civil nesse campo.

De modo a endereçar essa lacuna, neste artigo, apresentamos os seis domínios de institucionalização do uso de evidências sintetizados por Kuchenmüller *et al.* (2022), os quais propõem um enquadramento inovador para que países possam mapear suas experiências no campo. Desses domínios, optou-se pela análise contextual de avanços e desafios na governança e nas parcerias, ações colaborativas e suporte contínuo entre organizações, sobre os quais observaram-se relevantes contribuições no âmbito dos governos e da sociedade civil nos últimos anos. Por fim, o texto aponta perspectivas para o futuro do uso de evidências nas políticas brasileiras.

2 INSTITUCIONALIZAÇÃO DO USO DE EVIDÊNCIAS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Durante a pandemia, organizações internacionais como a Organização Mundial da Saúde (OMS) e sua Rede de Políticas Informadas por Evidências (EVIPNet), a Cochrane e a Comissão Global de Evidências para Responder aos Desafios Sociais produziram relatórios e chamadas para a ação (*call to action*) que destacam, em uníssono, o tema da institucionalização do uso de evidências nas políticas (WHO, 2021; Cochrane Convenes, 2022; Comissão Global de Evidências, 2022). Esse movimento

global reflete o reconhecimento de que governos, universidades e grupos da sociedade civil não deveriam retornar a um uso esporádico e pouco sistemático de evidências conforme a urgência pandêmica diminuísse.

A institucionalização do uso de evidências em políticas foi definida como o “processo e resultado de (re)criar, manter e reforçar normas, regulamentos e práticas-padrão que, com base em significados e valores coletivos, em ações e na dotação de recursos, permitem que as evidências se tornem – ao longo do tempo – um meio legitimado e uma parte garantida da formulação de políticas de saúde” (Kuchenmüller *et al.*, 2022, p. 7). Reconhecer a institucionalização, simultaneamente, como processo e resultado almejado implica adotar uma estratégia sistêmica capaz de se reinventar perante novos desafios apresentados por mudanças políticas e emergências para o uso rotineiro de evidências na formulação, implementação e avaliação de políticas.

Uma das propostas da Comissão Global de Evidências (2022) versa sobre as demandas distintas de tomadores de decisão, destacando oito tipos de evidências que devem ser consideradas no ciclo de políticas, desde informações qualitativas até avaliações econômicas. Destaca, ainda, que as capacidades necessárias para apoiar o uso rotineiro de evidências devem ser distribuídas desde o âmbito global até o local, entre usuários, intermediários e produtores de evidências, e em instâncias que possam apoiar a adoção de uma lente de equidade, de modo a abarcar diferentes desafios sociais.

Ao analisar experiências de institucionalização do uso de evidências em políticas, há, ao menos, seis domínios que devem ser desenvolvidos para garantir a sustentabilidade desse processo (Kuchenmüller *et al.*, 2022), listados a seguir.

- 1) Governança: elaboração de normas e planejamento estratégico para institucionalização, incluindo estruturas de uso de evidências em políticas, mandatos e/ou plataformas de tradução de conhecimento.
- 2) Padrões e processos rotineiros: criação de ferramentas e protocolos para garantir padrões mínimos, produtos e processos de tradução de conhecimento de alta qualidade, bem como documentação da memória institucional.
- 3) Parcerias, ações coletivas e apoio mútuo: fomento à interação das partes interessadas por meio de mecanismos para engajamento, solução conjunta de problemas e suporte técnico contínuo.
- 4) Liderança e comprometimento: desenvolvimento de fortes lideranças carismáticas e apoiadores da pauta que têm a capacidade de promover sustentabilidade às PIEs por meio da alocação de recursos (humanos e materiais) ou de incentivo, apoio e orientação.
- 5) Recurso: disponibilização e desenvolvimento de recursos humanos, financeiros, materiais e de informação. Implica fomentar uma massa crítica de pessoas, dentro e fora dos governos, hábeis em aplicar o ciclo de tradução de conhecimento de forma rotineira e consistente ao longo do tempo.
- 6) Cultura: identificação de valores básicos, pressupostos e crenças que são considerados válidos, sendo disseminados e promovidos como práticas cotidianas. Envolve apoiar a construção de um entendimento comum do que é PIE, do valor que pode trazer à sociedade e do que se espera em termos de atividades e benefícios.

Tais domínios são interdependentes e têm o potencial de se equilibrar: por exemplo, a governança depende de recursos normativos coerentes e de uma cultura favorável à adoção de evidências para informar as políticas. Outro exemplo são os recursos humanos, que não devem ser exclusivamente compostos por servidores públicos, demandando parcerias e redes colaborativas, com pessoas de

outras realidades institucionais, bem como da sociedade civil. Ainda, em momentos nos quais os recursos estejam escassos, as lideranças podem alavancar um comprometimento político com a pauta, impedindo que a institucionalização seja descontinuada. A institucionalização do uso de evidências possibilita a consolidação da memória institucional, reduzindo o personalismo e a dependência sobre indivíduos específicos nas organizações (Kuchenmüller *et al.*, 2022).

Abordaremos, a seguir, os domínios de governança e de parcerias, as ações colaborativas e o suporte contínuo entre organizações, que acumularam avanços nos últimos anos, em uma perspectiva intersetorial de institucionalização de PIE no Brasil.

2.1 Governança do uso de evidências no Brasil

O domínio de governança envolve processos regulatórios e mecanismos de interlocução entre a pesquisa científica e a formulação, implementação e avaliação de políticas (Kuchenmüller *et al.*, 2022). Em muitos países do mundo, foram criadas plataformas de tradução de conhecimento, que vão desde organizações que intermedeiam o diálogo entre o conhecimento produzido e os problemas prioritários em políticas públicas, até equipes híbridas de pesquisadores e gestores (Lavis *et al.*, 2003; Hawkes *et al.*, 2016). Tais plataformas promovem uma interação maior e mais frequente de atores-chave com as PIEs e fortalecem o sistema ante mudanças contextuais e políticas (Kuchenmüller *et al.*, 2022).

No Brasil, a chegada da EVIPNet, lançada pela OMS, em 2005, e institucionalizada no Ministério da Saúde,⁸ em 2009, serviu de base para a criação de capítulos nacionais dessa rede de promoção do uso de evidências (Oliveira *et al.*, 2020). A EVIPNet Brasil fomentou tanto a incorporação do debate sobre uso de evidências nas políticas de saúde federais como apoiou a criação de Núcleos de Evidência (NEVs) estaduais e municipais (Dias, Barreto e Souza, 2014). Entre as primeiras experiências de implementação de um NEv no país, em 2010, a gestão do sistema de saúde do município de Piripiri, no Piauí, formulou sínteses de evidências para informar suas políticas, integrando o governo local com organizações nacionais e internacionais (Dias, Barreto e Souza, 2014).

Nesse mesmo período, o uso de evidências nos procedimentos de avaliação de tecnologias em saúde foi aprimorado e institucionalizado (Brasil, 2009), culminando na criação da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (Conitec), em 2011. A Lei nº 12.401/2011, que cria a Conitec, prevê que a análise das tecnologias deve ser baseada em evidências científicas, levando em consideração aspectos como eficácia, acurácia, efetividade e a segurança da tecnologia, além da avaliação econômica comparativa dos benefícios e dos custos em relação às tecnologias já existentes. Este marco normativo foi emblemático para o campo da saúde que, em 2019, teve formalizada, por meio de decreto, a Coordenação de Evidências e Informações Estratégicas para a Gestão em Saúde na estrutura regimental do ministério. Cabe destacar que, desde então, a coordenação foi alçada à coordenação-geral.

Instituído em 2016, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), que apoia a formulação de políticas públicas baseadas em evidências e a tomada de decisões sobre execução orçamentária e financeira de forma mais eficiente, foi formalizado por meio do Decreto nº 9.834, em 2019, e fortalecido pelo recente Decreto nº 11.558/2023. Em 2020, o Ministério da

8. Portaria nº 2.363, de 7 de outubro de 2009, que institui e define atribuições do Conselho Consultivo da EVIPNet Brasil. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2009/prt2363_07_10_2009.html.

Cidadania publicou, em decreto, a criação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), que tem como missão identificar as melhores estratégias para aperfeiçoar políticas públicas. A formalização de tais instâncias no organograma do governo federal e a institucionalização dos processos de avaliação *ex ante*, *ex post* e Análise de Impacto Regulatório (AIR), por meio do Decreto nº 10.411/2020, representam um avanço na governança intersectorial do uso de evidências nesse período.

Ainda no âmbito federal, as políticas educacionais têm observado um uso crescente de evidências (Codes e Araújo, 2021), ainda que as tentativas de institucionalização de uma plataforma de tradução de conhecimento no Ministério da Educação (MEC) não tenham logrado sucesso. Em 2018, foi criada a Assessoria Estratégica de Evidências no gabinete do ministério, que objetivava se tornar referência na disseminação e no uso adequado de evidências e inovação, incorporando tais práticas no ciclo das políticas educacionais brasileiras (Segatto *et al.*, 2022). No mesmo ano, foram criados a Rede Evidências,⁹ um grupo de trabalho com o objetivo de fomentar a avaliação de impacto de políticas educacionais, e um portal de evidências do MEC. Todavia, a implementação dessas instâncias foi interrompida na transição governamental no ano subsequente.

Escolas de governo e institutos de pesquisa, como a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), o Ipea e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), têm núcleos de evidências estabelecidos, sendo que a Enap institucionalizou sua Coordenação-Geral de Avaliação e Organização de Evidências na Diretoria de Altos Estudos, criando, em 2020, o Evidência Express (EvEx). O EvEx é um serviço de resposta rápida para disseminação, comunicação e síntese de evidências para a administração pública fundamentado em metodologias de pesquisa e de ciência de dados, que produziu, até 2022, 46 produtos de tradução de conhecimento¹⁰ para informar a gestão federal.

O livro *Políticas Públicas e Usos de Evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas* (Koga *et al.*, 2022) reuniu diversas experiências (de tentativas) de institucionalização do uso de evidências no âmbito subnacional e nos poderes Legislativo e Judiciário. Podem ser destacadas a criação do Escritório de Evidências na Secretaria de Educação de São Paulo, a Diretoria de Estudos e Políticas Sociais da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan) e a institucionalização de comitês científicos estaduais para enfrentamento à pandemia informado por evidências (com estados como Paraíba, Rio Grande do Sul, São Paulo e Santa Catarina atingindo avaliação excelente dos seus modelos). O Brasil tem avançado no estabelecimento de instâncias para institucionalizar o uso de evidências em políticas sociais, mas ainda carece de mecanismos de coordenação e legislação e de planos específicos para atrelar as evidências ao ciclo de política. Outro desafio de destaque consiste na baixa capacidade das organizações de realizar o monitoramento e a avaliação dos seus resultados, com a efetiva mensuração de seus impactos na tomada de decisão e na formulação e implementação de políticas (Oliveira *et al.*, 2020).

9. Portaria nº 950, de 14 de setembro de 2018, que institui a Rede de Evidências Educacionais, coordenada pelo MEC. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=98691-portaria-rede-de-evidencias-dou&category_slug=outubro-2018-pdf-1&Itemid=30192.

10. Repositório de produtos do EvEx/Enap, disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6939?offset=0>.

2.2 Parcerias, ações colaborativas e suporte contínuo

Outro domínio em que o Brasil apresenta uma *performance* interessante é o de estabelecimento de parcerias, tanto em âmbito nacional quanto internacional. Além da EVIPNet Brasil, rede dedicada ao tema da saúde desde 2009, existem vários exemplos de redes de evidências as quais apresentam recortes metodológicos, setoriais ou territoriais. Os principais desafios no âmbito de redes e parcerias diz respeito à coordenação de ações, de modo a evitar duplicação de esforços, à mobilização contínua de atores-chave e ao financiamento das ações colaborativas.

A Rede Brasileira de Avaliação de Tecnologias em Saúde (Rebrats),¹¹ criada em 2008, busca promover e difundir a área de Avaliação de Tecnologias em Saúde no Brasil; ela possui membros em todos os estados e articula os Núcleos de Avaliação de Tecnologias em Saúde. A rede é uma estratégia para viabilizar a elaboração e a disseminação de estudos prioritários para o sistema de saúde brasileiro, contribuindo, ainda, para a formação e a educação continuada. Também fundada em 2008, a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA)¹² busca promover diálogos entre os atores envolvidos no campo de monitoramento e avaliação, estimulando a disseminação de teorias e práticas, bem como a formação e o desenvolvimento de diretrizes compartilhadas.

A EVIPNet Brasil¹³ busca promover o uso sistemático de evidências científicas nas políticas de saúde. Além de oferecer suporte e capacitação para os NEVs, a rede desenvolve sínteses de evidências, respostas rápidas, diálogos de políticas, ferramentas e diretrizes em PIE, buscando traduzir e adaptar materiais para o contexto brasileiro. Outrossim, está articulada com a EVIPNet Global, acompanhando as tendências internacionais em tradução de conhecimento. A Coalizão Brasileira pelas Evidências,¹⁴ criada em 2021, é uma rede com mais de quarenta instituições que trabalham com o tema de políticas e intervenções sociais informadas por evidências. Atuando a partir de um modelo de comunidade de compartilhamento de saberes, práticas, apoio e oportunidades, a coalizão já produziu duas edições de curso introdutório sobre PIE com mentoria e agora se dedica a um projeto de diagnóstico situacional do ecossistema de evidências no país.

O Brasil também compôs, entre 2018 e 2022, a Partnership for Evidence and Equity in Responsive Social Systems (PEERSS),¹⁵ dedicada a fomentar o uso de evidências em sistemas sociais. A parceria reuniu treze países em colaboração para partilhar experiências internacionais de enfrentamento de problemas sociais e suas causas prioritárias. A partir da parceria PEERSS, foi criado o Hub de Evidências da América Latina e do Caribe,¹⁶ em 2022, para conectar partes interessadas em políticas públicas informadas por evidências na região, momento no qual foi realizado o I Encontro Latino-Americano e do Caribe de Evidências para Políticas Públicas (Enlace). Por fim, desde 2020, uma parceria entre a Enap, o Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona da Fundação Getúlio Vargas (Clear/FGV) e o Instituto Mobilidade e Desenvolvimento Social possibilitou a criação do Prêmio Evidência,¹⁷ que visa reconhecer e divulgar experiências de políticas públicas informadas por evidências.

11. Disponível em: <https://rebrats.saude.gov.br/quem-somos>.

12. Disponível em: <https://rbma.site/>.

13. Disponível em: <https://brasil.evipnet.org/>.

14. Disponível em: <https://coalizaopelasevidencias.org.br/>.

15. Disponível em: <https://peerss.org/>.

16. Disponível em: <https://www.enlace2022.com/quemsomos>.

17. Disponível em: <https://eventos.fgv.br/premioevidencia>.

3 EXPECTATIVAS PARA O FUTURO DO USO DE EVIDÊNCIAS EM POLÍTICAS NO BRASIL

O caminho trilhado pelo Brasil rumo à institucionalização do uso de evidências é repleto de exemplos promissores, os quais se beneficiariam do fortalecimento dos demais domínios de institucionalização. A atualização do relatório da Comissão Global de Evidências (2023) recomenda que países avancem em três eixos prioritários, de modo a atingir um uso rotineiro de evidências nas políticas públicas. O primeiro deles diz respeito a formalizar e fortalecer os sistemas nacionais de suporte às evidências, adotando mecanismos de coordenação e interface entre os lados da demanda e da oferta de evidências. O Brasil poderia avançar a partir do fortalecimento de um órgão central no governo federal, responsável por coordenar as demandas intersetoriais por evidências variadas, facilitando o processo de conexão entre oferta e demanda e evitando duplicação de esforços e desperdício de recursos.

O segundo eixo indica a necessidade de ampliar e potencializar a arquitetura global de evidências, por meio do fortalecimento e financiamento das redes nacionais de suporte às evidências. Apesar do protagonismo brasileiro nas redes de evidências, estas ainda estão pouco conectadas aos tomadores de decisão, são frequentemente subfinanciadas na sua capacidade de renovar recursos humanos e técnicos e separadas por focos metodológicos ou setoriais que não necessariamente atendem à lógica plural das políticas públicas. Investir nesse alinhamento pode favorecer tanto o domínio das parcerias como o estabelecimento de padrões e processos rotineiros e a sustentabilidade de recursos, em especial os recursos humanos.

Por fim, a comissão alerta para a importância de colocar as evidências no centro da vida cotidiana, com foco no engajamento cidadão nessa pauta. A formulação de políticas públicas é um processo complexo e permeado por incertezas e riscos, especialmente em contextos de democracia fragilizada, como o brasileiro. O uso de evidências adequadas não elimina as incertezas envolvidas no processo de formulação de políticas, mas pode ajudar a reduzi-las e a torná-las explícitas (Romão, 2021). As evidências científicas, por si só, não conseguem transformar normas sociais, sendo estratégico entrelaçá-las com as práticas democráticas, por meio da criação de espaços de diálogo com múltiplas perspectivas e do fomento a ambientes colaborativos, bem como mensagens customizadas ao público-alvo, que ajudem a desenvolver comportamentos pró-evidências (Toomey, 2023). Faz parte do esforço de fortalecimento dos laços democráticos integrar, às produções científicas de alta qualidade, os valores, as crenças e os determinantes contextuais, de forma transparente, sistemática e sensível aos vieses, contribuindo, assim, para o fortalecimento de outros domínios relevantes ao processo de institucionalização, como o de liderança e comprometimento e o de cultura (Kuchenmüller *et al.*, 2022).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. **Avaliação de tecnologias em saúde: ferramentas para a gestão do SUS**. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2009. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/avaliacao_tecnologias_saude_ferramentas_gestao.pdf.

_____. **Diretriz metodológica: síntese de evidências para políticas**. Brasília: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/diretriz_sintese_evidencias_politicas.pdf.

COCHRANE CONVENES. **Preparing for and responding to global health emergencies: what have we learnt from covid-19?** Reflections and recommendations from the evidence synthesis community. London: Cochrane, 2022. Disponível em: https://convenes.cochrane.org/sites/convenes.cochrane.org/files/uploads/Cochrane_LP_23Jan.pdf.

CODES, A. L. M.; ARAÚJO, H. E. **Uso de evidências em políticas educacionais: o contexto internacional e o quadro brasileiro.** Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2021. (Texto para Discussão, n. 2720). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11010/1/td_2720.pdf.

COMISSÃO GLOBAL DE EVIDÊNCIAS. **O relatório da Comissão de Evidências: um chamado para a ação e caminho a seguir para tomadores de decisão, intermediários de evidências e produtores de evidências orientadas para o impacto.** Hamilton: McMaster Health Forum, 2022. Disponível em: https://www.mcmasterforum.org/docs/default-source/evidence-commission/evidence-commission-report-pt.pdf?Status=Master&sfvrsn=9cf9c115_5/Evidence-Commission-report-PT.

COMISSÃO GLOBAL DE EVIDÊNCIAS. **Comissão de evidências, atualização 2023: fortalecendo os sistemas nacionais de suporte às evidências, ampliando a arquitetura global de evidências e colocando as evidências no centro da vida cotidiana.** Hamilton: McMaster Health Forum, 2023. Disponível em: <https://www.mcmasterforum.org/docs/default-source/evidence-commission/update-2023-pt.pdf>.

DIAS, R. I.; BARRETO, J. O. M.; SOUZA, N. M. Desenvolvimento atual da Rede de Políticas Informadas por Evidências (EVIPNet Brasil): relato de caso. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 36, p. 50-56, jul. 2014. Disponível em: <https://scielosp.org/article/rpsp/2014.v36n1/50-56/>.

HAWKES, S. *et al.* Strengthening capacity to apply health research evidence in policy making: experience from four countries. **Health Policy and Planning**, v. 31, n. 2, p. 161-170, mar. 2016. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4748127/>.

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

KOGA, N. M. *et al.* (Org.). **Políticas públicas e usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas.** Brasília: Ipea, 2022. 897 p.

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. 20-27, dez. 2022. Disponível em: <https://health-policy-systems.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12961-022-00820-7#Fn1>.

LAGOM DATA; SERRAPILHEIRA; BORI. **Evidências em debate: como as evidências científicas foram mobilizadas durante a CPI da pandemia.** 2023. Disponível em: <https://lagomdata.com.br/evidencias/>.

LAVIS, J. N. *et al.* How can research organizations more effectively transfer research knowledge to decision makers? **The Milbank Quarterly**, v. 81, n. 2, p. 221-248, jun. 2003. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2690219/>.

NASCIMENTO, I. J. *et al.* Infodemics and health misinformation: a systematic review of reviews. **Bulletin of the World Health Organization**, v. 100, n. 9, p. 544-561, set. 2022. Disponível em: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC9421549/pdf/BLT.21.287654.pdf>.

OLIVEIRA, S.-M. do V. L. *et al.* Institucionalização das políticas informadas por evidências no Brasil. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 44, p. 1, 2020. Disponível em: <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/53138/v44e1652020.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

PALOTTI, P. L. M. *et al.* **Uso de evidências pela burocracia dirigente do nível federal**. Rio de Janeiro: Ipea, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11103/1/td_2750.pdf.

ROMÃO, D. M. M. **Cultura organizacional e uso de evidências no setor público brasileiro: um estudo de caso**. Brasília: Instituto Veredas, 2020. Disponível em: https://www.veredas.org/wordpveredas/wp-content/uploads/2021/05/63eaa2_6a0b12ad1a7f49a09b970ae3b3118c57.pdf.

_____. **Como melhorar a cultura de uso de evidências no setor público brasileiro: síntese de aprendizados**. Londres: Inasp, 2021. Disponível em: https://www.veredas.org/wordpveredas/wp-content/uploads/2021/07/Brief.Evidence-use-in-Brazil.trad_.pt_.f.pdf.

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 usos de evidências no Brasil: conceitos, métodos, contextos e práticas**. Brasília: Ipea, 2022. p. 805-828.

TOOMEY, A. H. Why facts don't change minds: insights from cognitive science for the improved communication of conservation research. **Biological Conservation**, v. 278, p. 109886, fev. 2023. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0006320722004396>.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Together on the road to evidence-informed decision-making for health in the post-pandemic era: a call for action**. Geneva: WHO, 2021. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-SCI-RFH-2021.08>.

DO DESAFIO METODOLÓGICO AO PROTAGONISMO BRASILEIRO: A HISTÓRIA DA PESQUISA COBRADI¹

Rafael T. Schleicher²

SINOPSE

Visando inicialmente entender as características da atuação e da presença externa brasileira em seus parceiros do Sul global, a pesquisa Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi) surge em 2010 como uma parceria entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Caracterizando as três fases da pesquisa Cobradi entre 2010 e 2024, este artigo tem como objetivo central discutir a superação do principal desafio da pesquisa para a geração de evidências para políticas públicas nacionais: metodologia e qualidade de dados. Argumenta-se que a aproximação da pesquisa brasileira aos debates estatísticos internacionais no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) foram decisivos para a consolidação da pesquisa e da sua qualidade metodológica. Como conclusão, o artigo discute o protagonismo recente do Brasil nesta temática a partir dos resultados da mais recente fase da pesquisa, referente a 2021.

Palavras-chave: Cobradi; cooperação Sul-Sul; cooperação para o desenvolvimento internacional; desenvolvimento; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

1 INTRODUÇÃO

O monitoramento da agenda de cooperação para o desenvolvimento internacional (CDI) é tema pouco difundido no Brasil, uma vez que é discutido em poucos grupos, sejam os dedicados à pesquisa científica, sejam à pesquisa aplicada (Baumann e Schleicher, 2023). Mesmo considerando que o Brasil é atualmente um importante ator na cooperação institucionalizada via organismos internacionais e na cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento (CSSD), a compreensão acerca da relação entre a CDI e as políticas públicas brasileiras ainda é escassa (Schleicher e Platiau, 2023; 2017). Isso resulta em análises restritas à relação entre a cooperação técnica para o desenvolvimento (CTPD) e a política externa (Amorim, 2010; 2011).

O desafio de medir a cooperação prestada pelo Brasil surge de uma necessidade da política externa brasileira (PEB). No início dos anos 2000, a PEB esteve fortemente vinculada aos objetivos brasileiros de liderança entre países do Sul global, valendo-se, sobretudo, das atividades de cooperação técnica com seus parceiros (Amorim, 2010; 2011). A geração de evidências sobre a atuação do Brasil no campo da cooperação e a transparência dos gastos externos brasileiros ficaram a cargo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em parceria com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), do Ministério de Relações Exteriores, ao fim da primeira década dos anos 2000. Intitulada Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (Cobradi), a pesquisa fruto desta parceria conheceu

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi37art14>

2. Pesquisador da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) em Brasília; e ex-coordenador da pesquisa Cobradi. *E-mail:* rafael.schleicher@fiocruz.br.

sete edições, resultando em sete relatórios oficiais do Brasil nesta temática e numa série histórica que se inicia em 2005.

Ao longo de seus treze anos de existência, a pesquisa Cobradi pode ser entendida como um grande desafio metodológico. Entre 2010 e 2018, é claro o interesse do Ipea e da ABC em construir uma metodologia própria, tanto para captar melhor as diferenças na cooperação prestada pelo Brasil quanto para liderar a agenda internacional relacionada a métodos e estatísticas de CDI. Não obstante o enorme aprendizado para o país e para o Ipea, a opção de desenvolver um modelo próprio mostrou-se inadequada ao longo do tempo. O caminho escolhido resultou em uma metodologia incapaz de capturar a riqueza da CDI brasileira e posicionar efetivamente o Brasil como líder nesta temática internacionalmente. Após um período de transição e reinserção do Brasil nos fóruns estatísticos internacionais entre 2019 e 2020, Ipea e ABC conseguem consolidar o aprendizado de mais de uma década e a experiência em padrões internacionais em um modelo de mensuração inédito entre países do Sul global.

Assumindo que o desafio histórico da pesquisa Cobradi foi essencialmente metodológico, é oportuno estruturar este artigo em torno das três fases da história da pesquisa que a transformam em um instrumento único de geração de evidências para as políticas públicas brasileiras (Schleicher e Barros, 2022). A segunda seção, após esta introdução, discute o período de 2010-2018, de aprendizado e experimentação. A terceira seção comenta a fase 2019-2020, uma transição caracterizada pela inserção nos fóruns do Inter-Agency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators (IAEG-SDGs), no âmbito da Divisão de Estatística da Organização das Nações Unidas (ONU), e do Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD), da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). A quarta seção introduz o período 2021-2024 (em andamento), apresentando efeitos positivos de seus resultados preliminares para o protagonismo internacional do Brasil no tema da qualidade estatística. As considerações finais do artigo fazem uma síntese do desenvolvimento metodológico da pesquisa Cobradi entre 2010 e 2024.

2 PRIMEIRA FASE: APRENDIZADO E EXPERIMENTAÇÃO (2010-2018)

Entre as perguntas que mais interessavam ao Brasil durante a expansão da CSSD na primeira década no novo milênio, estava a de quanto o país efetivamente gastava e como os recursos eram utilizados (Ipea e ABC, 2010). Capitaneada por uma política externa calcada na intensificação das relações com países do Sul global e apoiada por um contexto econômico e político global que favorecia a ampliação da agenda externa brasileira, a CSSD brasileira expandiu-se em termos de número de projetos ativos e de gastos (Cervo e Lessa, 2014; Ipea e ABC, 2010; 2013; 2016; 2018; Ipea, 2020). A expansão também ocorreu em termos regionais, priorizando as relações com países da América do Sul e Central e da África, em uma estratégia de multipolaridade benigna (Amorim, 2011; 2010). A criação do fórum Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), por iniciativa brasileira, para discutir a agenda de desenvolvimento com base nas prioridades do Sul, é um exemplo concreto da estratégia brasileira (Vaz, 2006).

Ao contrário de outras políticas públicas setoriais cujo desembolso é direto e o controle é de fácil rastreamento, a cooperação internacional se apresenta como uma prática transversal às políticas conduzidas pelo setor público brasileiro, com dados distribuídos por todas as instituições de governo (Ipea e ABC, 2016, p. 20). Ou seja, apenas o cômputo dos valores efetivamente desembolsados pelo

erário seria insuficiente para entender a real contribuição brasileira à CDI (Ipea e ABC, 2018, p. 16). Adicione-se a isso o crescimento do número de iniciativas e a expansão das instituições participantes da cooperação prestada brasileira no início dos anos 2000, tornando ainda mais complexo o processo de mapeamento do gasto brasileiro. Por fim, o foco prioritário da cooperação brasileira em desenvolvimento de capacidades, conhecimentos e práticas demandava metodologias para além do cômputo dos desembolsos diretos (Ipea e ABC, 2010). Ao contrário daquela realizada por países doadores ligados à OCDE, a cooperação prestada pelo Brasil e por vários países em desenvolvimento não possui componente financeiro.

Todos os cinco relatórios da primeira fase da Cobradi (2010-2018) foram orientados pelas iniciativas de CDI prestada pelo Brasil, bem como pelo desenvolvimento de metodologias capazes de traduzir em números os gastos do Brasil com essa atividade. Em outras palavras, os relatórios tiveram como foco a transparência de gastos e o mapeamento das práticas de CDI prestada.

Ainda que o problema central da política fosse a necessidade de quantificar o gasto e mapear as práticas de CDI prestada, a definição de um método único e a escolha de protocolos científicos para garantir um processo consistente de coleta e análise de dados foram menos claras. Os cinco relatórios da primeira fase aproveitaram a mesma estratégia para mapear e estimar o gasto brasileiro, realizando as duas seguintes etapas:

- levantamento dos gastos diretos, por meio da contabilização das contribuições a organismos internacionais; dos projetos de cooperação oficial do governo federal brasileiro em sentido amplo; e de outros gastos com atividades de cooperação internacional; e
- estimativa de gastos indiretos, mediante o cômputo de horas técnicas de servidores envolvidos com atividades de cooperação internacional em instituições públicas federais.

Embora tanto o Ipea quanto as instituições brasileiras ainda apreendessem sobre a nova realidade de expansão da CDI prestada naquele momento, a criação de um corpo metodológico mínimo foi o maior desafio da pesquisa Cobradi nesta primeira fase.

Os quatro primeiros relatórios da pesquisa Cobradi concentraram-se fortemente na produção de materiais para a coleta direta de dados em instituições federais sobre o seu nível de gastos e atividades de CDI prestada (Ipea e ABC, 2010; 2013; 2016; 2018). Inicialmente, supôs-se que a técnica de *survey* proporcionaria melhores resultados, devido à visão sobre a necessidade de detalhamento dos dados *vis-à-vis* a medição ou quantificação da cooperação brasileira a partir de parâmetros preestabelecidos. A preocupação com o excesso de informações e detalhamento fica evidente na quarta edição do relatório Cobradi, na qual o cômputo do gasto em si é relegado ao final do relatório. Ademais, embora as sucessivas edições coletassem dados de contribuições a organismos internacionais diretamente do Ministério da Fazenda, houve baixíssima exploração das valiosas bases federais ou aplicação de técnicas de ciência de dados, particularmente do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP). Por fim, a opacidade dos dados que orientaram a construção do relatório Cobradi era máxima, dado que o Ipea não divulgava as bases de dados da pesquisa.

Particularmente desde o lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) pela ONU, o foco do debate em CDI está menos na estatística nacional ou no dado em si, mas na forma de coleta e na consistência da metodologia que conduziu à sua produção. Especialmente na CSSD,

a metodologia e o *know-how* são mais importantes para qualificar o país e o seu papel nos debates internacionais. A experimentação é frequentemente a origem de processos inovadores e de aprendizado em organizações. Se, por um lado, foi enorme o aprendizado do Ipea nesse período, deixando um importante legado para as próximas etapas da pesquisa, por outro lado, a demanda de política pública que originou a pesquisa Cobradi pareceu ser um dos principais fatores impeditivos para o desenvolvimento de uma metodologia inovadora e consistente.

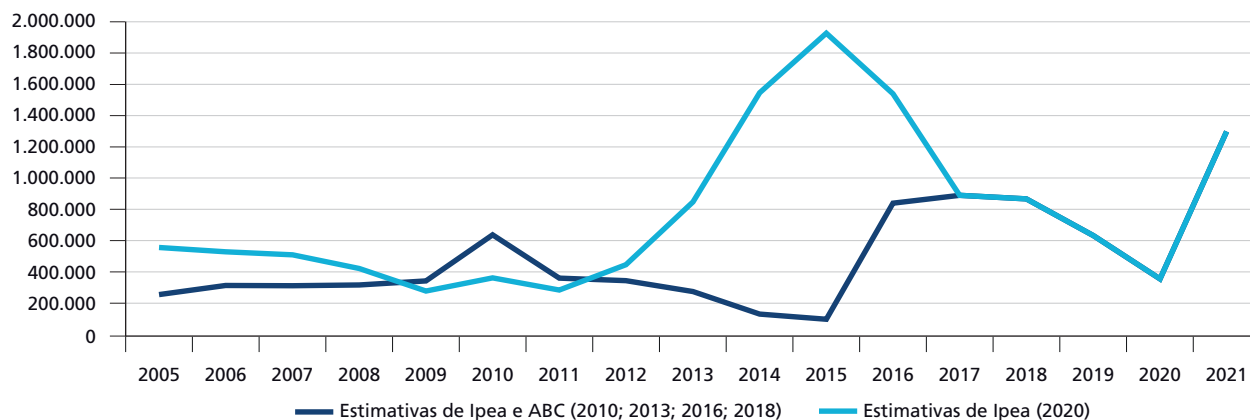
Primeiramente, a premissa de que a cooperação internacional e a política externa estão intimamente interligadas não condiz com a realidade do crescimento das redes internacionais entre instituições e burocracias públicas no novo milênio. É impensável que qualquer Ministério de Relações Exteriores tenha capacidade de controlar ou mesmo acompanhar integralmente os processos cooperativos de seus países nos setores público, privado e societário. A título de exemplo, a cooperação educacional e científica do Brasil é superior à tradicional cooperação técnica, tanto em número de iniciativas quanto em gastos. Ademais, essa modalidade de cooperação conta com a completa autonomia das instituições de ensino superior (IES) públicas para a sua condução.

Em segundo lugar, o excesso de formalismo e a intenção de criar um modelo diferenciado para a cooperação brasileira resultaram em uma série histórica incompreensível ao fim da primeira fase. Ainda que as modalidades de cooperação constantes nos relatórios possuam os mesmos nomes, a falta de definições claras sobre o que está ou não contido em cada categoria torna a análise retrospectiva extremamente árdua para qualquer analista interessado na CDI do Brasil. A não divulgação das bases de dados da pesquisa de forma proativa pelo Ipea tampouco ajudou em interpretações alternativas sobre definições, tendências e sazonalidades.

Após refletir sobre as dificuldades mencionadas, a pesquisa Cobradi para os anos de 2017 e 2018 adotou outros rumos, mais alinhados aos objetivos de quantificação e medição da CDI prestada pelo Brasil. Foi a primeira vez que a pesquisa explorou detalhadamente os gastos externos disponíveis nas bases do Siafi, em parceria inédita com a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento e Orçamento. Os dados resultantes da pesquisa 2017-2018 apresentam um contraponto instigante sobre o impacto das mudanças de direção ao longo dos primeiros dez anos da pesquisa.

O gráfico 1, elaborado por Schleicher e Platiau (2023), compara duas reconstruções da série histórica de gastos da pesquisa Cobradi entre 2005 e 2016, com base na revisão proposta pela pesquisa 2017-2018. A primeira, apresentada pela linha azul-escuro, representa as coletas de dados ano a ano para as quatro primeiras rodadas da pesquisa. A segunda, apresentada pela linha azul-clara, traz a revisão proposta pelo quinto relatório da pesquisa Cobradi (2017-2018). É importante mencionar que a linha contínua já antecipa os valores para 2019, 2020 e 2021. Todos os valores estão em dólares americanos e deflacionados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IPCA/IBGE) para 2021.

GRÁFICO 1
Gastos brasileiros com CDI (2005-2021)
 (Em US\$ milhares)



Fonte: Schleicher e Platiau (2023).

Obs.: Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para 2021.

Por um lado, é abismal a diferença resultante da comparação entre as estimativas produzidas ano a ano até 2016 (linha azul-escura) e a revisão proposta em 2017-2018 (linha azul-clara) a partir dos dados do orçamento federal provenientes do Siafi. Por outro, é possível considerar a hipótese de que o aperfeiçoamento contínuo da pesquisa Cobradi foi capaz de melhor capturar os gastos brasileiros com CDI prestada a partir de 2017. Esta hipótese será explorada nas próximas seções.

3 SEGUNDA FASE: ENGAJAMENTO NOS FÓRUMS INTERNACIONAIS (2019-2020)

A necessidade de revisão e atualização da pesquisa Cobradi tornou-se clara na quinta rodada da pesquisa. Naturalmente, a análise retrospectiva apresentada na seção anterior sobre as diferenças significativas nas séries históricas ainda não estava disponível naquele momento. Entretanto, duas mudanças contextuais foram cruciais para que o Ipea decidisse buscar ativamente parceiros internacionais visando ao aperfeiçoamento da pesquisa. A primeira mudança foi a perda de relevância do Brasil como ator de importância internacional a partir de 2016 (Cervo e Lessa, 2014), o que permitiu ao instituto avaliar metodologias e ideias alternativas sobre a mensuração e a quantificação da CDI prestada pelo Brasil. A segunda mudança foi a evolução do debate internacional sobre mensuração dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em fóruns internacionais focados em estatística, particularmente no âmbito da ONU e da OCDE.

Os fatores que impulsionaram as mudanças metodológicas ocorreram simultaneamente. Ao passo que a pesquisa Cobradi 2017-2018 caminhava, o Ipea recebia visita de cortesia da OCDE em sua sede para tratar de agendas diversas.³ Na oportunidade desta visita, o instituto tomou conhecimento de que o Development Assistance Committee (DAC) da organização apoiava o desenvolvimento de uma metodologia própria para quantificar os gastos externos dos países em prol do avanço da Agenda 2030. Em outras palavras, tratava-se de calcular quanto cada país gastava em CDI em favor de cada ODS. A primeira reunião da força-tarefa (FT) do TOSSD ocorreu ainda em 2017, evento para o qual o Ipea foi convidado.

3. A visita do ex-diretor do DAC Jorge Moreira da Silva ao Ipea ocorreu em 7 de outubro de 2017.

Entre 2017 e 2018, houve poucas mudanças em relação à pesquisa, uma vez que o já mencionado relatório Cobradi referente a este período se encontrava em plena produção. Contudo, neste período, o Ipea continuou participando voluntariamente das reuniões da FT do TOSSD. Em 2019, após dois anos de trabalho e discussões, o secretariado da FT do TOSSD foi finalmente estabelecido. Devido à matriz de pensamento e à forma de operação herdadas do DAC/OCDE, surgiram divergências sobre como a cooperação Sul-Sul deveria ser mensurada. Alguns países em desenvolvimento manifestaram reservas, sendo o Brasil um deles. É importante mencionar que a participação brasileira na FT do TOSSD passou a ser composta por uma tríade formada pelo Ipea, pelo IBGE e pela ABC.

O *politics of the policymaking*⁴ nesta temática de métodos de medição e quantificação da CSSD já foi explorado em outras ocasiões (Schleicher e Platiau, 2023; Schleicher e Barros, 2022). É suficiente mencionar aqui que a divergência no assunto foi tal que o tema foi levado a debate em grupo de trabalho (GT) na ONU, criado em março de 2020 no âmbito do IAEG-SDGs – o Working Group on Measurement of Development Support. Do GT resultaram diversas recomendações de metodologia, incluindo uma específica para CSSD. Tal metodologia refletia o entendimento de que a CSSD era diferenciada e demandava critérios especiais para a sua monetização e quantificação. Deste processo, resultou uma importante mudança: o TOSSD/OCDE passaria a ser o secretariado da metodologia de medição dos gastos externos em favor dos ODS, ao passo que a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (United Nations Conference on Trade and Development – UNCTAD) ficaria responsável pelas estatísticas de quantificação da CSSD.

Em 2021, a participação e o aprendizado do Ipea na FT do TOSSD atingiram um nível tal que o instituto decidiu colaborar voluntariamente para o desenvolvimento da metodologia. Desta forma, surgia uma importante mudança na pesquisa Cobradi para o biênio 2019-2020: a abordagem da pesquisa levaria em consideração tanto a experiência prévia do Ipea quanto algumas padronizações mínimas em termos estatísticos internacionais. As principais inovações advêm essencialmente da possibilidade de desagregação dos dados por: i) ODS; ii) metas de ODS; iii) setor econômico industrial; iv) canal de implementação; v) instituição provedora; vi) instituição receptora; vii) modalidades de cooperação; e viii) arranjo de cooperação internacional.

Implementada em 2021, a pesquisa 2019-2020 enfrentou enormes dificuldades. A situação de pandemia impossibilitou quaisquer esforços do Ipea que não fossem em formato virtual, sem esquecer que a força de trabalho federal ainda se encontrava razoavelmente desmobilizada e isolada, em virtude da situação de teletrabalho. No campo metodológico, a mudança no plano de coleta de dados não ocorreu, sendo o *survey* novamente utilizado como estratégia de coleta de dados das poucas instituições participantes. Além disso, a utilização do sistema classificatório foi desastrosa particularmente para os ODS e suas metas, uma vez que todos os parceiros entendiam seus projetos como multidimensionais ou simplesmente não apresentaram classificação alguma. Ficou latente a necessidade de capacitação e treinamento das instituições participantes.

Foi também nesta rodada que ficou latente a necessidade de expansão do conjunto de modalidades de CDI para além das cinco categorias utilizadas nos cinco primeiros relatórios Cobradi. Foi na edição 2019-2020 que o Ipea identificou o potencial de expansão da pesquisa, reforçando novamente que o principal desafio da Cobradi continuava sendo metodológico: estabelecer

4. *Politics of the policymaking* são aqui entendidas como as disputas de poder entre atores ou grupos sociais que influenciam o processo de política pública.

estrutura metodológica mínima que permitisse uma visão completa da CDI prestada pelo Brasil. Adicione-se a esse desafio uma segunda pergunta que passaria a ser parte integrante da pesquisa Cobradi a partir daquela edição: o quanto e como o Brasil participa no avanço externo dos ODS?

4 TERCEIRA FASE: EXPANSÃO, LIDERANÇA E TRANSFERÊNCIA DE PRÁTICAS (2021-2024)

O ano de 2022 se inicia com o compromisso do Ipea em seguir participando na FT do TOSSD. Em junho daquele ano, o secretariado do TOSSD decidiria incluir cerca de dois terços das variáveis e categorias definidas no mencionado GT do IAEG-SDGs sobre CSSD em sua própria metodologia, em um movimento sem precedentes para uma iniciativa apoiada pelo DAC/OCDE. Assim, e como resultado dos trabalhos daquele mesmo GT, o Brasil passava a ser país-chave no desenvolvimento da metodologia de quantificação da CSSD. Consequentemente, a pesquisa Cobradi ganhava uma segunda métrica para os gastos com iniciativas de CDI prestada: a quantidade de itens ou serviços entregues por cada uma dessas iniciativas.

Em virtude do tamanho do desafio, o Ipea decidiu criar um ciclo de quatro anos para implementar a nova metodologia, que se estende de 2021 a 2024. É importante observar que a pesquisa Cobradi se torna anual a partir de 2021, em virtude dos compromissos assumidos com o TOSSD e a UNCTAD. Com a maioria das variáveis e dos compromissos estatísticos brasileiros já definidos, também foi possível desenvolver um plano de pesquisa e um plano de coleta de dados distintos para a pesquisa Cobradi 2021. A partir destes planos, criou-se um guia de orientações, um vídeo tutorial para treinamento das instituições, uma planilha automatizada que facilitava a seleção de códigos e categorias, bem como uma estratégia *online*, com a inédita criação de um site web completo para a pesquisa Cobradi, contendo outros recursos e materiais de apoio às instituições participantes.⁵ É importante frisar que todas as bases de dados para os anos de 2017, 2018, 2019 e 2020 estão atualmente disponíveis para descarga no site da pesquisa.

Possivelmente, a maior inovação da pesquisa de 2021 foi entender que os dados da CDI prestada pelo Brasil podem ser coletados simultaneamente via *survey* e nas bases federais de referência, como o Siafi e o SCDP. Em outras palavras, a aplicação de uma estratégia de ciência de dados em bases federais e uma pesquisa qualitativa do tipo *survey* são complementares e desejadas. A título de exemplo, a análise estatística dos dados de afastamentos de servidores brasileiros para missões técnicas internacionais no SCDP permitiu uma proposta de padronização do valor da hora técnica para 2021 em R\$ 123,50. A provisão de um valor de referência para as instituições participantes reduziu significativamente o trabalho interno de investigação das missões internacionais, o cálculo das horas estimadas e o cálculo dos valores baseados nos salários dos servidores. Nos anos vindouros, é possível que as planilhas de dados das instituições já lhes sejam enviadas com dados apenas para confirmação e detalhamento, uma vez que parte dos dados da pesquisa Cobradi advém do Siafi e do SCDP.

Igualmente inéditos foram os resultados alcançados já na primeira edição da pesquisa utilizando-se a nova metodologia, reforçando que tanto a inserção internacional quanto a padronização de variáveis e categorias apresentam-se progressivamente como uma decisão consistente por parte do Ipea. Em primeiro lugar, a pesquisa Cobradi 2021 (Schleicher *et al.*, 2022) contou com dados de 75 instituições federais e estaduais, em virtude do melhor mapeamento das instituições federais e

5. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/cobradi>.

estaduais. Em segundo lugar, o ano de 2021 é o maior valor nominal da série histórica da pesquisa, com R\$ 6,63 bilhões gastos em 7.874 iniciativas em seus dados preliminares. Por fim, o ganho mais tangível para o país é a capacidade de desagregação das iniciativas da CDI prestada pelo Brasil a partir de métricas internacionalmente comparáveis, como os ODS, conforme mostrado na tabela 1.

TABELA 1
Estatísticas da CDI brasileira, por ODS (2021)

ODS	Gasto total (R\$)	Número de iniciativas
1 Erradicação da pobreza	10.316.278,27	7
2 Fome zero	187.454.196,44	41
3 Saúde e bem-estar	356.741.259,36	260
4 Educação de qualidade	374.553.427,17	6.443
5 Igualdade de gênero	301.055,10	4
6 Água potável e saneamento	1.765.710,93	4
7 Energia acessível e limpa	1.759.298,81	5
8 Trabalho decente e crescimento econômico	343.462.483,38	71
9 Indústria, inovação e infraestrutura	3.993.914.260,65	677
10 Redução das desigualdades	106.948.547,43	8
11 Cidades e comunidades sustentáveis	18.426.465,74	15
12 Consumo e produção responsáveis	2.110.486,30	3
13 Ação climática	3.992.766,05	7
14 Vida na água	6.146.117,92	11
15 Vida na terra	9.214.564,92	12
16 Instituições fortes de paz e justiça	264.890.544,87	197
17 Parceria global	951.558.619,62	109
Total	6.633.556.082,94	7.874

Fonte: Schleicher *et al.* (2022).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com os resultados da pesquisa Cobradi 2021, o Brasil passa a ser o único país do Sul global com metodologia própria consistente e testada para a medição e a quantificação da CSSD e da CDI prestada. De aprendiz na FT do TOSSD, o Brasil seria convidado regularmente de 2022 em diante para compartilhar a sua *expertise* na área de estatística e de avaliação de impactos e efeitos (Schleicher, Miranda e Franco, 2022). O Brasil também se torna referência para a UNCTAD e os países do Sul global na disseminação da metodologia de quantificação da CSSD, sendo o Ipea o anfitrião do primeiro evento internacional com especialistas em metodologias de quantificação da cooperação Sul-Sul entre os dias 11 e 13 de julho de 2023, em Brasília.⁶

Se o desafio histórico da pesquisa Cobradi era essencialmente metodológico, a aproximação do Brasil das principais metodologias e fóruns estatísticos internacionais desde 2018 mostrou-se acertada para superá-lo. Entretanto, apenas os resultados ao fim do ciclo 2021-2024 permitirão confirmar a

6. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13857-ipea-nacoes-unidas-e-abc-realizam-seminario-sobre-cooperacao-entre-paises-em-desenvolvimento>.

precisão deste diagnóstico. Como conclusão da exposição, apresenta-se uma síntese no quadro 1 a partir da expansão das perguntas orientadoras da pesquisa para cada uma das três fases analisadas.

QUADRO 1
Perguntas orientadoras da pesquisa Cobradi (2010-2024)

Pergunta orientadora	A pergunta está presente na pesquisa?		
	Fase 1 (2010-2018)	Fase 2 (2019-2020)	Fase 3 (2021-2024)
O quanto e como o Brasil participa da CDI?	Sim.	Sim.	Sim.
O quanto e como o Brasil participa no avanço externo dos ODS?	Não.	Parcialmente.	Sim.
Como quantificar a CSSD?	Não.	Não.	Sim.

Elaboração do autor.

REFERÊNCIAS

ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Formulação de projetos de cooperação técnica internacional (PCT): manual de orientação**. 2. ed. Brasília: ABC, 2004.

_____. **Manual de gestão da cooperação técnica Sul-Sul**. Brasília: ABC, 2013.

_____. **Diretrizes para o desenvolvimento da cooperação técnica internacional, multilateral e bilateral**. 5. ed. Brasília: ABC, 2020.

AMORIM, Celso. Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 53, n. esp., p. 214-145, 2010.

_____. Uma visão brasileira do panorama estratégico global. **Contexto Internacional** v. 33, n. 2, p. 265-275, jul./dez. 2011.

BAUMANN, Renato; SCHLEICHER, Rafael. International development cooperation: the case of Brazil. **Contemporary World Economy**, v. 1, n. 1, 2023.

CERVO, Amado Luiz; LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, jul./dez. 2014.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Dimensionamento de gastos das instituições da administração pública federal na Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: Cobradi 2017-2018**. Brasília: Ipea, 2020.

_____. **Cooperação internacional em tempos de pandemia: relatório Cobradi 2019-2020**. Brasília: Ipea, 2022.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2005-2009**. Brasília: Ipea; ABC, 2010.

_____. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: 2010**. 2. ed. rev. Brasília: Ipea; ABC, 2013.

_____. **Brazilian cooperation for international development: 2011-2013.** Brasília: Ipea; ABC, 2016.

_____. **Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional:** levantamento 2014-2016. Brasília: Ipea; ABC, 2018.

SCHLEICHER, Rafael T. *et al.* **A cooperação internacional e científica brasileira em foco:** relatório Cobradi 2021. Brasília: Ipea, 2022. (Publicação preliminar).

SCHLEICHER, Rafael T.; BARROS, Paula. Medindo o gasto externo brasileiro para a implementação da Agenda 2030: o novo Cobradi 2021-2024. **Boletim de Economia Política Internacional**, n. 33, p. 139-157, maio/ago. 2022.

SCHLEICHER, Rafael T.; MIRANDA, Marília; FRANCO, Simone. **Avaliação de efeitos da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento do Brasil:** um modelo geral para projetos bilaterais com países africanos de língua portuguesa (Palops). Brasília: Ipea, 2022. (Texto para Discussão, n. 2780).

SCHLEICHER, Rafael T.; PLATIAU, Ana Flávia. What is the relation between Brazilian foreign policy and the implementation of bilateral technical cooperation projects in African Countries? **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, n. 1, 2017.

_____. The Brazilian international development cooperation: over-representation, ambivalence, decentralization and instrumentalism. **Tempo do Mundo**, n. 31, p. 25-53, abr. 2023.

VAZ, Alcides (Ed.). **Intermediate states, regional leadership and security:** India, Brazil and South Africa. Brasília: UnB, 2006.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Deborah Baldino Marte (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Camila Guimarães Simas

Leonardo Simão Lago Alvite

Mayara Barros da Mota

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

GOVERNANÇA E CULTURA DO USO DE EVIDÊNCIAS NO BRASIL: EXPERIÊNCIAS, DESAFIOS E TEMAS EMERGENTES

APRESENTAÇÃO

Natália Massaco Koga
Pedro Lucas de Moura Palotti
Bruno Gontyjo do Couto
Flávio Lyrio Carneiro
Maurício Mota Saboya Pinheiro

CAPACIDADES ANALÍTICAS E AUTONOMIA DA BUROCRACIA COMO CONDICIONANTES DO USO DE EVIDÊNCIAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL

Bruno Gontyjo do Couto

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

Natália Massaco Koga
Pedro Arthur de Miranda Marques Pontes
Pedro Lucas de Moura Palotti
Marcos Luiz Vieira Soares Filho
Bruno Gontyjo do Couto

A PERSPECTIVA DAS EVIDÊNCIAS NA POLÍTICA NACIONAL DE REDUÇÃO DE HOMICÍDIOS: O CASO DO PROJETO-PILOTO EM FRENTE, BRASIL

Bruno Gontyjo do Couto
Marcos Luiz Vieira Soares Filho
Luciana Silva Garcia

EVIDÊNCIAS PARA A GESTÃO: O CASO DA REORGANIZAÇÃO DAS FUNÇÕES DE CONFIANÇA E DOS CARGOS COMISSIONADOS NO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO

Pedro Lucas de Moura Palotti
Marcos Luiz Vieira Soares Filho

A IMPORTÂNCIA DOS ANALISTAS AMBIENTAIS E DOS ÓRGÃOS COLEGIADOS NA GOVERNANÇA DE EVIDÊNCIAS DO MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

Bruno Gontyjo do Couto
Pedro Lucas de Moura Palotti
Marcos Luiz Vieira Soares Filho

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

Marcos Luiz Vieira Soares Filho
Luciana Silva Garcia

A INFLUÊNCIA DOS ENTES DO CONTROLE NO PROCESSO DE ABSORÇÃO DE CONHECIMENTO PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

Natália Massaco Koga
Isabella de Araujo Goellner
Bernardo de Abreu Medeiros

CAUSALIDADE E CAUSALISMO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Maurício Mota Saboya Pinheiro

A LONGA JORNADA DA EVIDÊNCIA: A BATALHA CONTRA O ESCORBUTO

Antonio Lassance

INFERÊNCIA CAUSAL E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Flávio Lyrio Carneiro

EVIDÊNCIAS E DADOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O FALSO EMBATE ENTRE TRANSPARÊNCIA E PRIVACIDADE

Denise do Carmo Direito
Fernanda Teixeira Reis

MACHINE LEARNING: EVIDÊNCIAS OU ALQUIMIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL?

Fernando Filgueiras

INSTITUCIONALIZAÇÃO DO USO DE EVIDÊNCIAS EM POLÍTICAS NO BRASIL: AVANÇOS E OPORTUNIDADES

Bethânia Suano
Bruno Graebin de Farias
Carolina Scherer Beidacki
Gabriela Solidario de Souza Benatti
Viktória Paulo Menin
Laura dos Santos Boeira

DO DESAFIO METODOLÓGICO AO PROTAGONISMO BRASILEIRO: A HISTÓRIA DA PESQUISA COBRADI

Rafael T. Schleicher

ISSN 2237620-8



CEPAL

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO