NOTA FINAL DOS EDITORES^{1,2}

1 CONTRIBUIÇÕES GERAIS E AGENDAS FUTURAS

Nesta seção final, buscamos registrar o que avaliamos como contribuições gerais da publicação e futuras agendas de pesquisa, considerando tanto os debates já constituídos no campo como novas frentes de discussão abertas pelos estudos aqui reunidos. Isto, com o intuito de ampliar a compreensão acerca dos elementos e das dinâmicas informativas no processo de produção de políticas públicas no Brasil.

2 O QUE É ENTENDIDO COMO EVIDÊNCIA?

Acompanhando o debate que Pinheiro inaugura no primeiro artigo desta publicação, sobre o desafio de elucidação do conceito de evidência e a proposição de um modelo moderado de políticas públicas, todos os demais artigos trataram, em alguma medida, da problematização do que seria evidência nos contextos analisados.

Se voltarmos à proposição de Pinheiro de entendimento de evidências como “quaisquer instrumentos informativos, usados pelos agentes públicos em suas decisões de políticas públicas, dada uma moldura contextual” – constituída essa moldura de fatores institucionais (*lato sensu*), políticos e epistemológicos –, podemos dizer que o apanhado de molduras contextuais exploradas neste *Boletim de Análise Político-Institucional* (Bapi) joga luz sobre a diversidade de instrumentos informacionais presentes na produção de políticas públicas no Estado brasileiro.

Como a literatura sobre as políticas públicas baseadas em evidências (PPBEs) já debate, mesmo entre as evidências científicas, a diversidade é reconhecida e, na abordagem normativa, tratada a partir da questão da escolha da melhor evidência científica e da avaliação da qualidade por meio de métodos de hierarquização. A problematização da avaliação das evidências científicas é bem ilustrada, por exemplo, no artigo 4 – sobre a incorporação de tecnologias em saúde no Sistema Único de Saúde (SUS) –; no artigo 10, que examina a qualidade das informações que as comissões da Câmara dos Deputados disponibilizam ao plenário; e no artigo 11, que aborda as propostas de alteração ao Estatuto do Desarmamento.

Além das evidências científicas, os estudos desta publicação também discutem e analisam o papel de instrumentos informacionais obtidos por meio de outras fontes de evidência, como as normativas, técnicas e originárias da experiência e das práticas na política pública. Exemplos desses instrumentos seriam as informações obtidas a partir dos registros administrativos governamentais, tais como índices e indicadores, recomendações de órgãos de controle, experiências dos burocratas e dos usuários dos serviços públicos. Algumas dessas fontes foram mais detalhadamente exploradas, como nos estudos sobre o Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único), sobre as recomendações

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi24notafinal>

2. Agradecemos as interlocuções com os pareceristas que colaboraram na revisão dos artigos, trazendo vários aspectos para o avanço desta agenda de pesquisa. Para esta seção, em especial, gostaríamos de agradecer a Roberto Rocha Coelho Pires, que trouxe algumas reflexões aqui incorporadas.

da Controladoria-Geral da União (CGU) para o desenho da política do Cartão Reforma e sobre o Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus) – respectivamente, nos artigos 6, 8 e 12. Nesse mesmo sentido, observa-se que o alargamento do entendimento de evidências na direção proposta por Pinheiro é incorporado pelos modelos analíticos apresentados nos artigos 2, 7 e 9, que tratam da produção de políticas em geral, da política de transformação digital dos serviços públicos e da análise do contexto de atuação dos auditores da CGU.

A referência destacada das evidências normativas e técnicas nesses estudos sugere a necessidade de aprofundamento do papel desses instrumentos informacionais gerados pelo próprio Estado para serem por ele mesmo utilizados. Questões adicionais são levantadas, tais como: evidências técnicas teriam maior proeminência em relação a outras fontes de evidências nas políticas públicas brasileiras? Configuraria um processo de endogenia, ou seja, de produção que se origina dentro das próprias organizações públicas? Ou as evidências técnicas poderiam ter um papel de tradução, transmissão ou mesmo chancela de recepção de evidências científicas? Seria um fenômeno identificado em determinados contextos ou generalizável ao contexto nacional? É comparável ao que ocorre internacionalmente?

3 QUEM UTILIZA E QUEM PRODUZ AS EVIDÊNCIAS?

Avaliamos que o conjunto desta publicação traz contribuição relevante no sentido de abarcar não apenas a perspectiva do Poder Executivo. Demonstra-se que as evidências científicas, normativas, técnicas e experienciais também são utilizadas nos embates e nas práticas concernentes às políticas públicas, nos Poderes Legislativo e Judiciário.

Nessa mesma direção de ampliar o escopo de análise, sustentamos que a expansão da visão de produção de políticas, englobando não apenas o momento da decisão formal destas, poderá evidenciar o uso e os efeitos do uso das evidências não apenas pelos *decision makers* (tomadores de decisão), mas também pelos diversos produtores de políticas, explicitando os processos informacionais subjacentes. Vale dizer que os estudos desta publicação já ensaiam esta perspectiva, ao analisar outros atores como implementadores da política, agentes do controle, parlamentares e consultores parlamentares.

Uma frente de estudos que poderia ser explorada nesse sentido seria a que discute o papel dos *knowledge brokers*,³ ou seja, tradutores e mediadores de conhecimento. A exploração do processo de transferência de conhecimento e seus diferentes entes informacionais pode fornecer uma compreensão mais precisa e abrangente sobre por onde circulam as informações e as dinâmicas interacionais de enquadramento dessas informações como evidências, uma vez que considera tanto as instâncias formais e informais quanto processos intencionais e não intencionais de troca na conformação das políticas. Para avançar nesta direção, seria fundamental abarcar a perspectiva de outros atores relevantes no contexto de produção de cada política, como os gestores dos governos locais, os burocratas de nível de rua, os atores societais, os representantes de organismos internacionais e, é claro, os produtores das evidências científicas, como as universidades, institutos de pesquisa e *think tanks*. Desta forma, enriquece-se a compreensão e caracterização da moldura contextual da política pública, como sugerido no primeiro artigo desta edição.

Por fim, vale destacar uma perspectiva adicionada por alguns dos artigos desta publicação, a dos produtores estatais de fontes de evidências. Como levantado acima, os agentes estatais não raramente

3. Os *knowledge brokers* seriam os intermediários no processo de transferência de conhecimento originário de múltiplas fontes, que ocorre em sua interação com outros atores em uma longa rede (formal ou informal) de influência (Ward *et al.*, 2012).

são os principais, quando não os únicos, produtores das evidências disponíveis em determinados contextos de políticas. Há que se lembrar que a geração das estatísticas governamentais, a manutenção de registros administrativos e a produção de pesquisas por entes estatais têm papel fundamental em toda a cadeia informativa da política pública, sendo insumo não apenas para decisores governamentais, mas também para a sociedade, parlamento, mídia, universidades e institutos de pesquisa, atores internacionais etc. Por meio dessas fontes de informações estatais, viabiliza-se o debate democrático acerca dos rumos e das soluções para os problemas públicos não apenas nacionais, mas eventualmente globais. O embate recente acerca da produção e disponibilização de dados dos casos de Covid-19 revela a criticidade desta função estatal de produção de evidências que merece ser reconhecida e mais bem explorada, em especial, em contextos de escassez de evidências. Neste mesmo sentido, deve ser lembrada a função das universidades e instituições públicas de pesquisa no desenvolvimento da capacidade analítica do Estado para a produção de políticas e democratização do conhecimento.

4 ONDE AS EVIDÊNCIAS SÃO UTILIZADAS?

Além da proposta de alargamento do lócus de análise do uso de evidências para todo o processo de produção de política pública, como já argumentado anteriormente, os estudos desta publicação estimulam uma visão que abarque duas outras perspectivas adicionais. A primeira delas diz respeito à diversidade das áreas de políticas públicas.

Foram trazidos neste *Bapi* estudos que retrataram casos no campo da saúde, no qual o movimento das PPBEs é embrionariamente constituído, como também no contexto de políticas sociais, segurança pública e política habitacional. A adoção da área de política pública como nível de análise demonstrou-se satisfatória para a delimitação de uma moldura contextual em que seja possível considerar tanto os aspectos normativo-institucionais como epistemológicos e políticos da política pública. Reforçamos, assim, a relevância em se continuar explorando essas e expandir para outras áreas de políticas públicas a análise sobre as dinâmicas informacionais das políticas públicas brasileiras. O terceiro artigo, que analisa as publicações nacionais acerca das PPBEs, produzido por Machado e Sandim, seria um primeiro passo para o mapeamento do campo, levantando os estudos (ainda que poucos) sobre a abordagem das PPBEs em áreas de políticas públicas específicas.

A segunda perspectiva que também merece ser pontuada diz respeito ao processo no qual o uso das evidências ocorre. A publicação trouxe casos de uso no processo de produção de políticas públicas, mas também casos como o do IPC-Jus e da política de transformação digital, que problematizaram o uso de evidências para mudanças na própria gestão dos entes públicos que, direta ou indiretamente, formatam o *policymaking*. A política de transformação digital dos serviços públicos de atendimento seria um caso interessante de política pública que tem como um de seus principais propósitos transformações no próprio funcionamento do Estado. Enfim, as fontes de evidências que configuram os distintos tipos de ação pública seriam muito distintas? As dinâmicas de interação entre as diferentes fontes, nos casos de produção de políticas ou gestão pública, produzem instrumentos diferentes? Essas são questões que podem ser exploradas a partir do modelo proposto pelos autores.

5 QUAIS OS TIPOS DE USOS E NÃO USOS DAS EVIDÊNCIAS?

Um debate muito caro à literatura que discute a influência das pesquisas científicas no *policymaking* e o movimento de PPBEs trata dos distintos tipos de uso das evidências científicas. A crítica ao

pressuposto de que é sempre possível se estabelecerem relações lineares e diretas entre a produção científica e as decisões de políticas públicas não é algo novo na literatura de políticas públicas.

Diversos argumentos já foram levantados nesse sentido. Um deles é justamente a reconhecida escassez de produção científica para abarcar a variedade de problemas públicos que emergem e se complexificam ao longo do tempo. Por sua vez, em contextos em que a produção científica é existente ou vasta, trabalhos clássicos, como os de Simon (1956) e Lindblom (1959), já reportavam a racionalidade limitada dos atores e demonstravam distintas estratégias cognitivas que, passando ou não ao largo do uso da produção científica, são utilizadas pelos atores para redução de alternativas e definição de soluções. Esses são alguns aspectos que revelam as diferenças das *two-communities*, isto é, dos produtores de políticas e dos produtores de evidências científicas. Em suma, a dinâmica e a lógica da produção científica, que demandam tempo e se impulsionam pela contestação e provisoriedade, são frontalmente contrastantes face à realidade da política pública, que demanda a prontidão e a certeza no estabelecimento de rumos e definições.

Mas essas diferenças não significam que evidências científicas nunca são utilizadas na produção da política. Vários casos tratados nesta publicação demonstram que há o uso desse tipo de evidência nas políticas brasileiras. Todavia, assim como já tratado pela literatura internacional, as análises empíricas demonstram que tal uso não é realizado exclusivamente da forma como apregoa o modelo racionalista de políticas públicas. Esse modelo prevê o uso de evidências científicas para uma finalidade instrumental de embasamento direto das decisões, sempre se sobrepondo a outras fontes de evidências ou escolhendo as evidências científicas tidas como de maior qualidade.

Em contrário, o que a literatura crítica vem sustentando crescentemente é a necessidade em se reconhecerem outros usos das evidências científicas observados nos processos reais de produção de políticas (Weiss, 1979; Amara, Ouimet e Landry, 2004). Tal literatura sugere que os usos conceituais e simbólicos das evidências científicas talvez sejam até mais frequentes do que os usos instrumentais. No uso conceitual, as evidências científicas apoiariam a compreensão de problemas públicos. Ao perpassarem e modelarem a forma em que os indivíduos concebem as questões sociais, podem, ainda, informar a formação de novos *issues*⁴ e transformar “não problemas” em problemas públicos (Weiss, 1979). Por seu turno, o uso simbólico se caracterizaria pela escolha da evidência não com o intuito de alterar a realidade, mas como munição para apoiar um posicionamento previamente adotado. Outros usos táticos com pouca relação à substância da própria evidência são aventados pela literatura, tais como para promover o atraso de uma ação, sob a alegação da necessidade de se contratar uma pesquisa; para desviar críticas; para fortalecer o prestígio de uma agência, por meio de alianças com pesquisadores de alta reputação ou determinadas comunidades epistêmicas etc. Alguns dos casos aduzidos nesta publicação trazem elementos empíricos para este debate, como o uso simbólico das pesquisas na argumentação parlamentar ou os limites do uso instrumental, mesmo no campo da saúde.

Um último e não menos importante aspecto deve ser destacado entre os debates provocados por esta publicação. Trata-se dos tipos de não uso das evidências científicas para os quais Soares chama a atenção, ao analisar o papel da ignorância na regulação de *cannabis* medicinal no Brasil. Para além dos problemas da impossibilidade da produção de evidências científicas ou dos vieses, o

4. O termo “formação de *issues*” é utilizado, neste parágrafo, no sentido de constituição de problemas nos quais os atores estão conjuntamente implicados, como proposto por Dewey (1927).

artigo alerta para a existência de situações ou eventos em que se opta por clamar pela ignorância, a exemplo de quando se lança mão do tabu, da negação, do segredo e da privacidade. Compreende-se a extrema importância de se conseguir realizar a distinção entre esses diferentes tipos de ignorância no *policymaking*, especialmente num contexto de questionamento do conhecimento científico.

Propomos, ainda, que o argumento acerca da relevância em se examinar os diversos tipos de uso das evidências científicas pode ser colocado também para o uso de outras fontes de evidências, tais como evidências trazidas, por exemplo, das estatísticas públicas, da opinião dos usuários de serviço ou organismos internacionais. Todas essas fontes podem ser utilizadas em distintos momentos e para diferentes finalidades no processo argumentativo das políticas públicas.

Em síntese, com essas análises foi possível reforçar a hipótese de que as evidências, assim considerados os instrumentos informacionais utilizados nas decisões e práticas dos agentes públicos, são caracterizadas por uma profunda heterogeneidade, decorrente dos atores envolvidos e do contexto em que são produzidas, e cumprem não apenas um papel instrumental, mas também conceitual e simbólico na produção das políticas públicas, inclusive quando são silenciadas.

Enfim, trazer à superfície todos esses diversos tipos de usos e não usos das distintas fontes de evidências pode revelar uma faceta pouco conhecida da produção das políticas brasileiras.

6 CAMINHOS PARA FUTURAS PESQUISAS

Além das questões acima destacadas, os estudos desta publicação permitiram vislumbrar novos caminhos para a continuidade do debate sobre o uso das evidências nas políticas públicas. Parte deles envolve a diversificação de abordagens teóricas para análise do tema, algumas já exploradas em artigos deste *Bapi*, como a economia da informação, a instrumentação da ação pública ou os estudos CTS (Ciência-Tecnologia-Sociedade) e outras que merecem ser exploradas futuramente, como a perspectiva argumentativa da análise de políticas e a ecologia dos saberes.⁵ Os estudos também incitam a articulação do tema com outras chaves analíticas como *knowledge brokerage* (ver nota de rodapé 3 desta nota final), trabalhos e funções de políticas públicas (*policy work*) e capacidades de produção de política (*policy capacity*). Entendemos que, por meio da pluralidade analítica e empírica, será possível avançar tanto no sentido da compreensão de elementos configuracionais como causais do processo informacional na produção das políticas públicas brasileiras.

Não poderíamos deixar de destacar, por fim, a importância de se acrescentar a este debate a alusão aos desafios ora enfrentados por aqueles que produzem e comunicam as evidências científicas. Se já eram reconhecidas as dificuldades em se aprimorar o diálogo entre a produção acadêmica e o aparato estatal em tempos de enaltecimento da relevância da ciência, o que há de se falar do contexto atual, em que seus alicerces são fortemente abalados em meio a árduos confrontos que lançam mão de falsas controvérsias, maus usos ou mesmo negação do conhecimento científico?

5. A ecologia dos saberes, de Boaventura de Sousa Santos (s.d.), pode ser caracterizada como uma abordagem pluralista à epistemologia, que valoriza as várias formas de conhecimento "não hegemônicas", especialmente (mas não exclusivamente) os saberes dos povos nativos da chamada periferia do sistema capitalista global. De acordo com essa visão, o conhecimento científico dominante na sociedade ocidental contemporânea é apenas uma daquelas formas de conhecimento, que deve conviver em harmonia com as outras formas, de modo similar a várias formas de vida que convivem num sistema ecológico. Sem nada que justifique o seu domínio excludente sobre as outras epistemologias, a ciência deve ter seus limites internos e externos explicitados. Esta é uma interessante linha de pesquisa, promissora quanto ao estabelecimento de um arcabouço conceitual e teórico capaz de justificar a pluralidade de tipos e usos de evidências, em todo o horizonte espaço-temporal da produção das políticas públicas, e contemplando toda a diversidade de perspectivas e de atores sociais, numa realidade complexa e diversa como a brasileira.

A principal questão parece não estar mais em torno da escolha da melhor evidência ou do melhor uso das evidências (Parkhurst, 2017), mas da sobrevivência da evidência científica. Talvez voltarmos ao básico, ao identificarmos o exercício do processo científico como o melhor exercício da razão democrática, que garante o espaço do dissenso e traz consigo mecanismos transparentes e públicos de autocorreção para a constituição do que se alcança como conhecimento humano, possa alumiar o tamanho de sua relevância, assim como do risco de seu abandono.

REFERÊNCIAS

- AMARA, N.; OUIOMET, M.; LANDRY, R. New evidence on instrumental conceptual and symbolic utilization of university research in government agencies. **Science Communication**, v. 26, n. 1, p. 75-106, Sept. 2004.
- DEWEY, J. **The public and its problems**. New York: Holt Publishers, 1927.
- LINDBLOM, C. The science of muddling through. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.
- PARKHURST, J. **The politics of evidence**: from evidence-based policy to the good governance of evidence. London: Routledge, 2017.
- PINHEIRO, M. M. S. Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica. **Boletim de Análise Político-Institucional**, no prelo.
- SANTOS, B. S. **Para além do pensamento abissal**: das linhas globais a uma ecologia de saberes. Binghamton: Binghamton University Press, [s.d.]. Disponível em: <https://www.ces.uc.pt/bss/documentos/Para_alem_do_pensamento_abissal_RCCS78.PDF>.
- SIMON, H. A. Rational choice and the structure of the environment. **Psychological Review**, v. 63, n. 2, p. 129-138, 1956.
- WARD, V. *et al.* Exploring knowledge exchange: a useful framework for practice and policy. **Social Science and Medicine**, v. 74, n. 3, p. 297-304, 2012.
- WEISS, C. H. The many meanings of research utilization. **Public Administration Review**, v. 39, n. 5, p. 426-431, 1979.